

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

5902 *Resolución de 28 de febrero de 2022, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la adecuación de la normativa y de las instituciones españolas al Mecanismo Único de Resolución.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 28 de febrero de 2022, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la adecuación de la normativa y de las instituciones españolas al Mecanismo Único de Resolución, acuerda:

1. Asumir el contenido del citado Informe, así como sus conclusiones y recomendaciones.
2. Instar al Gobierno y a las Cortes Generales que contribuyan al impulso de medidas en el ámbito de la Unión Europea que garanticen que tanto el Tribunal de Cuentas Europeo como las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los Estados miembros puedan ejercer sin limitaciones, en sus respectivos ámbitos, su función fiscalizadora sobre las actuaciones en materia de resolución.
3. Instar al Banco de España a adoptar las medidas necesarias para superar las carencias advertidas en este informe en el contenido de los planes de resolución de las Instituciones Menos Significativas a las que se refieren las conclusiones del Tribunal de Cuentas 3.15 y 3.16.

Palacio del Congreso de los Diputados, 28 de febrero de 2022.–El Presidente de la Comisión, Santos Cerdán León.–El Secretario Primero de la Comisión, Jesús Manuel Alonso Jiménez.

TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.385

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA ADECUACIÓN DE LA NORMATIVA Y DE LAS INSTITUCIONES ESPAÑOLAS AL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN

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 30 de septiembre de 2020 el "Informe de fiscalización de la adecuación de la normativa y de las instituciones españolas al Mecanismo Único de Resolución", y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28.4 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 FROB, DEL BANCO DE ESPAÑA Y DE LA CNMV
- I.4. OBJETIVOS, PROCEDIMIENTOS Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN
- I.5. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

- II.1. MARCO NORMATIVO DEL MUR
- II.2. ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES DE LA AUTORIDADES NACIONALES DE RESOLUCIÓN EN EL MARCO DEL MUR
- II.3. LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN Y CONSECUENCIAS DE LAS MISMAS

III. CONCLUSIONES

- III.1. EN RELACIÓN CON LA CREACIÓN DEL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN Y LAS MODIFICACIONES DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LAS AUTORIDADES NACIONALES DE RESOLUCIÓN
- III.2. EN RELACIÓN CON LAS ACTUACIONES DE RESOLUCIÓN REFERIDAS A LAS SI ESPAÑOLAS
- III.3. EN RELACIÓN CON LAS ACTUACIONES DE RESOLUCIÓN REFERIDAS A LAS LSI ESPAÑOLAS
- III.4. EN RELACIÓN CON LAS LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS

IV. RECOMENDACIONES

ALEGACIONES FORMULADAS

RELACIÓN DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANC	Autoridad Nacional Competente
ANR	Autoridad Nacional de Resolución
BCBS	<i>Basel Committee on Banking Supervision</i> - Comité de Supervisores Bancarios de Basilea
BCE	Banco Central Europeo
BOE	Boletín Oficial del Estado
BRRD	Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión
BTS	<i>Binding Technical Standards</i> - Normas Técnicas Vinculantes
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
COFRA	<i>Cooperation Framework</i> - Acuerdo de Cooperación SRB/PS/2018/15
CRD	<i>Capital Requirements Directive</i> - 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
CRR	<i>Capital Requirements Regulation</i> – Reglamento (UE) nº 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
DGEFRR	Dirección General de Estabilidad Financiera, Regulación y Resolución
EBA	Autoridad Bancaria Europea
EFS	Entidad Fiscalizadora Superior
ESI	Empresas de Servicios de Inversión
FRN	Fondo de Resolución Nacional
FSB	Junta de Estabilidad Financiera
FUR	Fondo Único de Resolución
IRT	<i>Internal Resolution Team</i> - equipos de trabajo conjuntos (en resolución)
JST	<i>Joint Supervisory Teams</i> - equipos de trabajo conjuntos (en supervisión)
JUR	Junta Única de Resolución
LDR	<i>Liability Data Report</i> – Informe sobre pasivos
LSI	<i>Less Significant Institutions</i> - Entidades menos Significativas
MREL	<i>Minimum requirement for own funds and eligible liabilities</i> – Requerimiento mínimo de fondos propios y pasivos admisibles
MUR	Mecanismo Único de Resolución
MUS	Mecanismo Único de Supervisión
RPM	<i>Resolution Planning Manual</i> – Manual de Planificación de la Resolución
SEGD	Sistema Europeo de Garantía de Depósitos
SESF	Sistema Europeo de Supervisión Financiera
SI	<i>Significant Institution</i> - Entidad Significativa
TCE	Tribunal de Cuentas de la Unión Europea
UE	Unión Europea

RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro 1: Pilares de la Unión Bancaria Europea

Cuadro 2: Esquema de las funciones de las ANR en el marco del MUR

Cuadro 3: Contribuciones de las entidades españolas al FUR

Cuadro 4: Actuaciones del Departamento de Resolución del Banco de España 2016-2018 en relación con las LSI

Cuadro 5: Actuaciones de la Dirección de Resolución y Estrategia del FROB 2016-2018 en relación con las LSI

I. INTRODUCCIÓN DEL INFORME

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

1.1. La fiscalización de la adecuación de la normativa y de las instituciones españolas al Mecanismo Único de Resolución (MUR) se incluyó a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas en el Programa Anual de Fiscalizaciones correspondiente al año 2019, aprobado por el Pleno del Tribunal el 20 de diciembre de 2018.

1.2. El marco regulatorio en materia bancaria experimentó a nivel comunitario una profunda transformación con la aprobación de la Directiva 2014/59/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014 (conocida como BRRD), por la que se establece un marco para la reestructuración y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y del Reglamento (UE) nº 806/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, que desarrolla el MUR (Reglamento del MUR). Dicha Directiva ha sido transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y el Real Decreto 1012/2015, de 6 de noviembre, de desarrollo de la anterior.

1.3. El Grupo de Trabajo sobre Unión Bancaria, creado por el Comité de Contacto de los Presidentes de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Estados miembros de la Unión Europea (UE), ha realizado durante 2019 una auditoría coordinada sobre la adaptación de los Estados miembros a los requerimientos derivados de la creación del MUR. Estos trabajos resultarán en un informe de auditoría que será presentado por el Grupo de Trabajo en la próxima reunión del Comité de Contacto. Se trata de la segunda auditoría coordinada emprendida por este Grupo, tras la realización de una primera sobre el sistema de supervisión bancaria implantado tras la creación del Mecanismo Único de Supervisión (MUS), que finalizó con la elevación de un informe al Comité de Contacto en 2017.

1.4. El Tribunal de Cuentas de España aceptó la invitación del citado Grupo de Trabajo a participar en la auditoría coordinada sobre resolución bancaria. Esta auditoría coordinada figura en el Anexo del Programa de Fiscalizaciones de 2019 que recoge las actuaciones fiscalizadoras en el ámbito internacional. Además, y como se deduce de lo señalado en el punto 1.1 de este Informe, figura en el mismo Programa de 2019 en el apartado de las que se realizan a iniciativa del propio Tribunal, al haberse adoptado la decisión de que los resultados que se obtuvieran en las actuaciones de la auditoría coordinada referentes al sector público español se expusieran también en un Informe de fiscalización que siguiera la tramitación ordinaria de las fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas.

1.5. El alcance de esta fiscalización entronca directamente con las fiscalizaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas sobre el proceso de reestructuración bancaria desarrollado en España. En efecto, este proceso, iniciado en torno a 2009, ha sido objeto de tres fiscalizaciones. La primera, referida al periodo 2009-2012, culminó con la aprobación de un Informe el 27 de marzo de 2014 y se centró en la legalidad de las actuaciones emprendidas por las entidades competentes en materia de reestructuración, reordenación y resolución bancaria. La segunda, referida al periodo 2009-2015, cuyos resultados se expusieron en el Informe aprobado el 22 de diciembre de 2016, continuó el análisis de legalidad realizado en la primera y estimó el coste del proceso a 31 de diciembre de 2015 en 60.718 millones de euros. Y la tercera, referida al periodo 2009-2018, culminó en una Nota de fiscalización aprobada el 28 de noviembre de 2019 que estima el coste del proceso a 31 de diciembre de 2018 en 66.577 millones de euros. Todas estas fiscalizaciones se refieren a unos procesos de reestructuración que han tenido como marco normativo de referencia una legislación previa a la creación del MUR.

1.6. Esta actuación fiscalizadora se enmarca en la puesta en práctica del Plan Estratégico 2018-2021, contribuyendo a la consecución de diversos objetivos estratégicos del mismo. Así, se

encuadra en las actuaciones tendentes al cumplimiento del objetivo estratégico 1 “Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público” y, en concreto, de los siguientes objetivos específicos: 1.2 “Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas”; 1.3 “Identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo; y 1.4 “Incrementar las fiscalizaciones operativas”.

1.7. El Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 25 de junio de 2019, acordó el inicio de este procedimiento fiscalizador y el 25 de julio de 2019 aprobó sus Directrices Técnicas, según lo establecido en los apartados b) y g) del artículo 3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y siguiendo lo dispuesto al efecto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas el 23 de diciembre de 2013.

1.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

1.8. La BRRD, citada en el apartado anterior, permitía a los Estados miembros optar por centralizar las funciones de resolución preventiva y ejecutiva en una misma autoridad o bien asignar cada una de estas funciones a autoridades distintas, habiendo sido esta última la opción elegida en el caso español. De acuerdo con lo establecido en las Directrices Técnicas, las entidades sobre las que han recaído las actuaciones fiscalizadoras han sido las siguientes, todas ellas consideradas Autoridades Nacionales de Resolución (ANR) en sus respectivos ámbitos:

a) El FROB, como autoridad de resolución ejecutiva. En el marco del MUR trabaja en estrecha colaboración con la Junta Única de Resolución (JUR)¹.

b) El Banco de España, como autoridad de resolución preventiva en relación con las entidades de crédito. El Banco de España es el banco central nacional y cuenta dentro de su organigrama con un Departamento de Resolución, integrado en la Dirección General de Estabilidad Financiera, Regulación y Resolución (DGEFRR). En el ejercicio de sus funciones de resolución preventiva, en el marco del MUR, trabaja también en estrecha colaboración con la JUR.

c) La Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), como autoridad de resolución preventiva en relación con las empresas de servicios de inversión (ESI). La CNMV es el órgano competente en materia de supervisión e inspección de los mercados de valores y de la actividad de cuantas personas físicas y jurídicas se relacionan en el tráfico de los mismos, así como para el ejercicio sobre ellas de la potestad sancionadora y de las demás funciones que se le atribuyen por su legislación específica. Cuenta con una Unidad de Resolución y Asuntos de Estabilidad Financiera. En tanto sus funciones en materia de resolución se circunscriben a las ESI, la CNMV no trabaja en sentido estricto dentro del MUR. No obstante, se ha incluido en el ámbito subjetivo de la fiscalización porque ha tenido que adaptar su organización, funciones y procedimientos a la nueva regulación de los mecanismos de resolución.

1.9. De acuerdo con la regulación constitucional y legal del Tribunal de Cuentas, este no puede extender su función fiscalizadora sobre entidades que no pertenecen al sector público español, como la JUR. La configuración del MUR, que ha causado un reparto de competencias entre instituciones nacionales y supranacionales para la planificación y gestión de la resolución de entidades financieras españolas, como se ha apuntado en el subapartado I.1 y se analizará en detalle a lo largo de este Informe, determina que la capacidad de actuación del Tribunal de Cuentas de España no sea suficiente para acometer una fiscalización completa de la gestión de estos procesos de resolución. En este sentido, la fiscalización se ha restringido a las actuaciones realizadas por las entidades españolas señaladas en el punto anterior, con la particularidad añadida de que buena parte de sus actuaciones están dirigidas, y en muchas ocasiones

¹ La JUR es la nueva autoridad de resolución de la Unión Bancaria. Su misión consiste en garantizar la resolución ordenada de bancos en crisis con el menor impacto posible sobre la economía real y las finanzas públicas de los países de la UE participantes y terceros. A estos efectos, vela por el correcto funcionamiento del MUR en colaboración con las ANR.

predeterminadas, por instituciones supranacionales como la JUR. Esto, a su vez, ha sido la causa de que la fiscalización de las actuaciones realizadas por las entidades españolas que forman parte del ámbito subjetivo de la fiscalización se haya visto limitada por la imposibilidad de acceder a determinada información y documentación elaborada por estas en ejecución de instrucciones de la citada entidad supranacional. Esta limitación de la fiscalización y sus consecuencias será apuntada en el punto 1.30 y analizada en detalle en el subapartado II.3 de este Informe.

1.10. El ámbito objetivo de la fiscalización lo constituye la regulación normativa de todo rango implantada por España para adaptarse a los requerimientos derivados de la creación del MUR, así como las actuaciones llevadas a cabo por las entidades del ámbito subjetivo para organizar un funcionamiento eficaz y eficiente, en el marco de sus competencias, de los procesos de resolución bancaria regulados por el MUR.

1.11. Las actuaciones fiscalizadoras se han referido a los ejercicios 2016, 2017 y 2018, periodo en el que ya estuvo plenamente vigente el nuevo sistema de resolución, sin perjuicio de que para el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos se hayan analizado aquellos hechos o actuaciones, anteriores o posteriores, que se han considerado relevantes.

I.3. NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL FROB, DEL BANCO DE ESPAÑA Y DE LA CNMV

I.3.1. EL FROB

1.12. Como ya se ha mencionado, el FROB es una de las autoridades nacionales de resolución y, en el marco del MUR, trabaja en estrecha colaboración con la JUR².

1.13. El FROB fue creado mediante el Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, que le otorgó personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada para el desarrollo de su actividad y el cumplimiento de sus fines. Tras la aprobación de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, el FROB pasa a ser una entidad de Derecho Público.

1.14. EL FROB es actualmente una autoridad administrativa independiente, de acuerdo con la disposición adicional vigésima de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Está sometido al ordenamiento jurídico privado salvo que actúe en el ejercicio de potestades administrativas, en cuyo caso queda sujeto a la ya mencionada Ley 11/2015 y al Real Decreto 1012/2015.

1.15. A efectos de su régimen presupuestario, el artículo 52.5 la Ley 11/2015 dispone que el FROB aplicará en lo no previsto en esa Ley el régimen presupuestario de las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles estatales y las fundaciones del sector público estatal previsto en los artículos 64 a 68 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

1.16. Continúa señalando el artículo 52.5 que el FROB queda sujeto a la fiscalización externa del Tribunal de Cuentas. A estos efectos, el artículo 59.5, letra b, de la Ley 11/2015 exceptúa expresamente de la obligación de secreto a los datos, documentos e informaciones que obren en poder del FROB, en virtud del ejercicio de la función de resolución, que sean requeridos por el Tribunal de Cuentas, con arreglo a condiciones de confidencialidad adecuadas. El FROB ha rendido al Tribunal de Cuentas las cuentas de cada uno de los ejercicios del periodo 2016-2018 en los plazos establecidos en la normativa aplicable.

² Artículo 58 de la Ley 11/2015.

1.17. El artículo 56 de la misma Ley 11/2015 dispone que el Presidente del FROB comparecerá, con periodicidad semestral, ante la Comisión de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados, con el fin de informar sobre la evolución de las actividades del FROB, así como sobre los elementos fundamentales de su actuación económico-financiera y sobre la gestión de los mecanismos financieros. Además, el Presidente de la Comisión Rectora del FROB comparecerá, en las condiciones que determine la citada Comisión de Economía y Competitividad, para informar específicamente sobre las medidas de resolución implementadas. Por último, la Comisión Rectora elevará a los Ministros de Hacienda y Administraciones Públicas y de Economía y Competitividad³ un informe trimestral sobre la gestión y actuación del FROB. El Ministro de Economía y Competitividad dará traslado de dicho informe a la Comisión de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados.

1.18. El FROB está regido y administrado por una Comisión Rectora integrada por once miembros: a) El Presidente, b) Cuatro miembros designados por el Banco de España, uno de los cuales será el Subgobernador, que ostentará la Vicepresidencia primera de la Comisión Rectora y sustituirá al Presidente en sus funciones en caso de vacante, ausencia o enfermedad, c) Tres representantes del Ministerio de Economía y Competitividad, designados por el Ministro, con al menos rango de Director General, d) El Vicepresidente de la CNMV y e) Dos representantes del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, designados por el Ministro, con al menos rango de Director General. Asistirán, asimismo, a las sesiones de la Comisión Rectora, con voz pero sin voto, un representante designado por el Interventor General de la Administración del Estado y otro por el Abogado General del Estado-Director del Servicio Jurídico del Estado. El Presidente es nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Economía y Competitividad y oídas las autoridades de supervisión, con un mandato improrrogable de cinco años.

I.3.2. El Banco de España

1.19. El Banco de España es el banco central nacional y, en el marco del MUR, actúa, en estrecha colaboración con la JUR, como autoridad de resolución preventiva en relación con las entidades de crédito, a través del Departamento de Resolución, integrado en la DGEFRR. El Banco de España 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.

1.20. En el ejercicio de sus funciones públicas actúa de acuerdo con su normativa específica, en particular la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, que en su artículo 4 sujeta expresamente a la entidad a la fiscalización externa del Tribunal de Cuentas. En el ámbito del MUR le son de aplicación la misma obligación de secreto y las excepciones previstas para el FROB. El Banco de España ha rendido al Tribunal de Cuentas las cuentas de cada uno de los ejercicios del periodo 2016-2018.

1.21. Su régimen jurídico básico se completa en la resolución de 28 de marzo de 2000, del Consejo de Gobierno del Banco de España, por la que se aprueba el Reglamento Interno del Banco de España (modificada en posteriores resoluciones de 2013, 2014, 2016 y 2018), y la resolución de 22 de mayo de 2015, de la Comisión Ejecutiva del Banco de España, de aprobación del régimen de delegación de competencias, derogada por la resolución de 10 de diciembre de 2019.

³ En la actualidad, y tras la entrada en vigor del Real Decreto 2/2020, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, Ministro de Hacienda y Ministro de Asuntos Económicos y de Transformación Digital, respectivamente.

1.22. Para el desarrollo de sus funciones el Banco de España cuenta con cuatro órganos rectores: el Gobernador, nombrado por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno; el Subgobernador, designado por el Gobierno a propuesta del Gobernador; el Consejo de Gobierno; y la Comisión Ejecutiva.

I.3.3. La Comisión Nacional del Mercado de Valores

1.23. La CNMV es el órgano competente en materia de supervisión e inspección de los mercados de valores y de la actividad de cuantas personas físicas y jurídicas se relacionan en el tráfico de los mismos, así como para el ejercicio sobre ellas de la potestad sancionadora y de las demás funciones que se le atribuyen por ley. Actúa como autoridad de resolución preventiva en relación con las ESI.

1.24. La CNMV es un ente de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que en el ejercicio de sus funciones públicas actúa de acuerdo con el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, que en su artículo 19 sujeta expresamente a la entidad a la fiscalización externa del Tribunal de Cuentas y, en el ámbito del MUR, le son de aplicación la misma obligación de secreto y las excepciones previstas para el FROB. La CNMV ha rendido al Tribunal de Cuentas las cuentas de cada uno de los ejercicios del periodo 2016-2018 en los plazos establecidos en la normativa aplicable.

1.25. Su régimen jurídico básico se completa con la Resolución de 19 de diciembre de 2019, del Consejo de la CNMV, por la que se aprueba su Reglamento de Régimen Interior, y el Acuerdo de 27 de septiembre de 2018, también del Consejo, sobre delegación de competencias.

1.26. La CNMV está regida por un Consejo compuesto por: a) un Presidente y un Vicepresidente, que serán nombrados por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Economía y Competitividad, b) el Secretario General del Tesoro y Política Financiera y el Subgobernador del Banco de España, que tendrán el carácter de Consejeros natos y c) tres Consejeros, nombrados por el Ministro de Economía y Competitividad. Actuará como Secretario, con voz pero sin voto, la persona que el Consejo designe entre las que presten sus servicios en la Comisión.

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

1.27. De acuerdo con los objetivos asignados a la auditoría coordinada sobre el MUR a la que se ha hecho referencia en el subapartado I.1 de este Informe, y con lo previsto en las Directrices Técnicas de la presente fiscalización, se ha llevado a cabo una fiscalización operativa referida a los ejercicios 2016 a 2018, cuyo único objetivo era evaluar si la normativa y los procedimientos aplicados por el FROB, el Banco de España y la CNMV en materia de resolución de entidades financieras están adaptados a los requerimientos del MUR y del nuevo marco regulador de los procesos de resolución.

1.28. No se han abordado cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por no haberse contemplado entre los objetivos de la auditoría.

1.29. Los procedimientos de fiscalización utilizados han incluido todas las comprobaciones sustantivas y de cumplimiento que se estimaron necesarias para alcanzar los objetivos señalados.

1.30. En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras se han producido limitaciones que han impedido cumplir plenamente el objetivo previsto, derivadas de las instrucciones cursadas por la JUR al FROB y al Banco de España de no ceder al Tribunal de Cuentas información propiedad de la JUR o elaborada por las entidades citadas siguiendo indicaciones de la JUR. Estas limitaciones

han impedido al Tribunal de Cuentas emitir una opinión completa sobre el funcionamiento del MUR respecto de las entidades financieras españolas. En el subapartado II.3 de este Informe se analizarán en detalle las causas de estas limitaciones y sus consecuencias a efectos del cumplimiento de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas. Con independencia de lo señalado, han prestado adecuadamente su colaboración los responsables del FROB, del Banco de España y de la CNMV.

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

I.5. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES

1.32. De conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones fiscalizadoras fueron puestos de manifiesto, para la formulación de alegaciones, al Gobernador del Banco de España, al Presidente del FROB, al Presidente de la CNMV y a quienes ocuparon dichos cargos en algún momento del periodo fiscalizado (el Presidente del FROB lo fue durante todo el periodo fiscalizado). Tras la concesión de una prórroga, se han recibido las alegaciones del Gobernador del Banco de España y del Presidente del FROB, así como un escrito de quien fue Gobernador del Banco de España en parte del periodo fiscalizado, por el que se adhiere a las alegaciones que presente la actual representación del Banco de España. Las alegaciones recibidas y el escrito citado se adjuntan al presente Informe.

1.33. 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 las mismas, ya sea por aceptar su contenido o para razonar el motivo por el que no se aceptan; pero no han sido objeto de contestación las que constituyen meras explicaciones o aclaraciones de la gestión desarrollada por las entidades fiscalizadas. La falta de contestación a este último 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. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. MARCO NORMATIVO DEL MUR

II.1.1. Evolución del modelo de resolución bancaria

2.1. Durante las últimas décadas se ha ido creando un mercado interior de servicios bancarios dentro de la UE. La regulación de los procedimientos de supervisión y resolución de entidades de crédito y de determinadas ESI se ha ido adecuando a los estándares internacionales y europeos, partiendo de los acuerdos publicados por el Comité de Supervisores Bancarios de Basilea (BCBS, por las siglas en inglés de *Basel Committee on Banking Supervision*).

2.2. En 1988 se publicó el primer acuerdo de capital (Basilea I). Se trataba de un conjunto de recomendaciones para establecer el capital mínimo que debía tener una entidad bancaria en función de los riesgos que afrontaba. El acuerdo establecía una definición de capital regulatorio compuesto por elementos que se agrupan en dos categorías (*Tier 1* y *Tier 2*), en función de si cumplían ciertos requisitos en cuanto a la capacidad de absorber pérdidas, así como su permanencia y protección ante una quiebra. Este acuerdo era una recomendación: cada uno de los países signatarios, así como cualquier otro país, quedaba libre de incorporarlo en su ordenamiento regulatorio con las modificaciones que considerase oportunas.

2.3. El segundo acuerdo (Basilea II) se transpuso a la normativa europea en las sucesivas directivas de requerimientos de capital (CRD - *Capital Requirements Directives*). La primera, conocida por CRD I, en realidad son dos directivas, la 2006/48/CE para bancos y la 2006/49/CE para empresas de inversión. Dichas directivas fueron modificadas por las Directivas 2009/111/CE y 2010/76/EU, de requerimientos de capital, que se conocen como CRD II y CRD III, respectivamente.

2.4. Tras el inicio de la crisis financiera internacional en el periodo 2007-2009 el BCBS 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 f) la introducción de medidas macroprudenciales y de los colchones de capital, que velan por la estabilidad del sistema bancario en general.

2.5. En septiembre de 2010 se introdujo en la UE el Sistema Europeo de Supervisión Financiera (SESF), que se puso en marcha el 1 de enero de 2011. El SESF está compuesto por la Junta Europea de Riesgo Sistémico, las tres Autoridades Europeas de Supervisión, a saber, la Autoridad Bancaria Europea (EBA), la Autoridad Europea de Valores y Mercados y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, y las autoridades nacionales competentes (ANC).

2.6. El principal objetivo del SESF consiste en velar por que las normas aplicables al sector financiero se implanten adecuadamente en todos los Estados miembros con el fin de preservar la estabilidad financiera, fomentar la confianza y proteger a los consumidores.

2.7. En diciembre de 2012, el presidente del Consejo Europeo, en estrecha colaboración con los presidentes de la Comisión Europea, del BCE y del Eurogrupo, elaboró una hoja de ruta específica con plazos determinados para lograr una auténtica Unión Económica Monetaria. Una de las partes esenciales de esta hoja de ruta era la creación de un marco financiero más integrado, es decir, la Unión Bancaria, que debería estar compuesta por tres pilares o ejes básicos, definidos en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Pilares de la Unión Bancaria Europea

UNIÓN BANCARIA EUROPEA		
1º Pilar: Mecanismo Único de Supervisión (MUS)	2º Pilar: Mecanismo Único de Resolución (MUR)	3º Pilar: Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD)
Funcionamiento:	Funcionamiento:	Proyecto de informe en el Parlamento Europeo:
4 de noviembre 2014	1 de enero 2016	4 de noviembre de 2016

Fuente: Elaboración por el Tribunal de Cuentas

2.8. Sobre la base del marco regulatorio de Basilea III se desarrollaron en la normativa de la UE dos instrumentos legislativos, que 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 (UE) 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). De esta forma, los requisitos de capital de los bancos y las empresas de inversión forman parte del código normativo único de la Unión Bancaria y se aplican en todos los Estados miembros de la UE desde el 1 de enero de 2014.

2.9. En marzo de 2013, el Parlamento y el Consejo llegaron a un acuerdo político para establecer el primer pilar de la Unión Bancaria, el MUS, que abarca todas las entidades de crédito de la zona del euro. Los Estados miembros que no pertenecen a la zona del euro pueden adherirse a la Unión Bancaria. El artículo 127.6 del Tratado de Funcionamiento de la UE sirvió de base legal al Reglamento (UE) n° 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 entidades de crédito (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. El BCE se ocupa de la supervisión directa de los grupos bancarios de mayor tamaño y relevancia, los denominados significativos, mientras que los supervisores nacionales siguen supervisando al resto de bancos, aunque bajo la responsabilidad final del BCE. El Reglamento (UE) n° 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 ANC y con las autoridades nacionales designadas. Los criterios para determinar si una entidad financiera se considera significativa se definen en el Reglamento del MUS y en el Reglamento Marco del MUS y tienen que ver con el tamaño, la importancia económica, las actividades transfronterizas y la necesidad de apoyo público directo de la entidad financiera en cuestión. En paralelo a la evolución de dichos criterios, el número concreto de entidades de crédito supervisadas directamente por el BCE varía con el tiempo. Además, el BCE puede decidir en cualquier momento clasificar una entidad de crédito como significativa si lo considera necesario para garantizar la coherencia en la aplicación de normas de supervisión estrictas.

2.10. La actuación del Banco de España en el marco del MUS fue objeto de una fiscalización por parte de este Tribunal, que culminó con la aprobación el 23 de febrero de 2017 del Informe de fiscalización del cumplimiento de la legalidad y de sistemas y procedimientos de la función supervisora del Banco de España, ejercicio 2015. En este Informe se puso de manifiesto que en 2015 la práctica totalidad de las competencias para la supervisión de entidades financieras clasificadas como entidades significativas (SI por sus siglas en inglés, *Significant Institutions*) ya se había traspasado al BCE en el marco del MUS, por lo que únicamente fueron objeto de examen en la fiscalización las competencias que había conservado el Banco de España en relación con la supervisión de entidades de crédito. En el citado Informe quedaron reflejados los relevantes cambios organizativos realizados por el Banco de España con ocasión de la entrada en funcionamiento del MUS. En relación con las actuaciones de supervisión prudencial, se reflejó la existencia de una doble dependencia de los miembros de los *Joint Supervisory Teams* (JST, equipos conjuntos de supervisión), ya que dependían del BCE a través del coordinador del equipo y del Banco de España a través de sus supervisores.

2.11. En marzo de 2014, el Parlamento y el Consejo lograron un acuerdo político para la creación del segundo pilar de la Unión Bancaria, el MUR. El MUR pretende garantizar que, en caso de dificultades, todas las entidades de crédito europeas estén sometidas a las mismas reglas de resolución, y sus diferentes acreedores sean tratados de forma homogénea, con independencia del país de origen. Se trata, en resumen, de garantizar la resolución ordenada de las entidades de crédito en dificultades, de una forma homogénea entre países, y bajo el principio de minimización del coste para los contribuyentes. El proceso de armonización en materia de resolución fue operado por dos instrumentos legislativos: a) la BRRD; y b) el Reglamento del MUR. Para los Estados miembros participantes se establece un poder de resolución que se confía a la JUR y a las ANR. Igualmente se crea el Fondo Único de Resolución (FUR), elemento esencial para el funcionamiento adecuado del MUR. El Reglamento de MUR establece el marco de cooperación entre la JUR y las ANR, así como las modalidades de utilización del FUR y los criterios generales

para determinar las aportaciones ex ante y ex post, cuestiones que se analizan más adelante en este Informe.

2.12. El 24 de noviembre de 2015, la Comisión presentó una propuesta legislativa con la que buscaba añadir un nuevo elemento a la Unión Bancaria, el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD). La propuesta de la Comisión se basa en los sistemas nacionales de garantía de depósitos existentes y recomienda la introducción gradual del SEGD. La propuesta está concebida como neutra, desde el punto de vista de los costes, para el conjunto del sector bancario y se recomiendan garantías y medidas complementarias para reducir los riesgos bancarios. El Parlamento Europeo ha puesto en marcha su procedimiento interno relativo a esta cuestión. La ponente publicó su proyecto de informe sobre el SEGD el 4 de noviembre de 2016. Este tercer pilar de la Unión Bancaria todavía no ha sido aprobado.

2.13. Además, la normativa de la Unión Bancaria se complementa con la regulación europea de segundo nivel, como son los reglamentos delegados, mediante los que se aprobaron las *Binding Technical Standards* (BTS, 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. La citada normativa de segundo nivel es directamente aplicable por las autoridades nacionales de resolución y obliga a las entidades de crédito (en ambos casos, solo respecto de las SI), por lo que forma parte de la normativa cuyo cumplimiento se ha comprobado en esta fiscalización en los casos en los que resulta directamente aplicable. También forman parte de esta regulación de segundo nivel las Directrices publicadas por la EBA de carácter no vinculante y los instrumentos legales y *guidance notes* (notas orientativas) aprobadas por la JUR en base al Acuerdo de Cooperación JUR/PS/2018/15 (en adelante, COFRA).

2.14. En definitiva, tras el inicio de 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, 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 crearon y pusieron en funcionamiento el MUS y el MUR 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*). Este Informe analiza la adaptación y la adecuación a la normativa de las instituciones españolas en el marco del MUR.

2.15. La transposición de la BRRD se ha efectuado en España, principalmente, mediante la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y el Real Decreto 1012/2015, de 6 de noviembre, de desarrollo de la anterior. Con esta Ley no solo se lleva a cabo la transposición de la BRRD, sino también la de la Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantías de depósitos, y se introducen aquellas previsiones que permiten la correcta articulación y coordinación del sistema español de resolución y el europeo. Es importante destacar que esta norma es heredera de la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, en cuya elaboración ya se consideraron los trabajos preparatorios que por entonces existían de la BRRD. Se asienta sobre idénticos principios, replica buena parte de su estructura y articulado y no ha de entenderse, en consecuencia, sino como un instrumento que, al tiempo que refunde toda la regulación, completa el derecho previo en aquellas áreas del Derecho de la UE que aún no estaban incorporadas a nuestro ordenamiento. Esta nueva regulación representa la adaptación del sistema financiero español al nuevo marco normativo bancario diseñado en Europa tras la crisis financiera iniciada en el periodo 2007-2009.

2.16. Hay que tener en cuenta que, como se ha explicado en el subapartado I.4 de este Informe, se ha realizado una fiscalización operativa cuyo único objetivo era evaluar si la normativa y los procedimientos aplicados por el FROB, el Banco de España y la CNMV en materia de resolución

de entidades financieras están adaptados a los requerimientos del MUR y del nuevo marco regulador de los procesos de resolución. Sin embargo, la normativa directamente aplicable a las entidades de crédito españolas que están bajo el ámbito de actuación de nuestras autoridades nacionales de resolución ya no se circunscribe al concepto tradicional de pirámide normativa compuesta por la ley, el real decreto y los distintos acuerdos, resoluciones y circulares del FROB, Banco de España y CNMV (como ocurría tradicionalmente). En la actualidad la regulación de la resolución bancaria es, en gran medida, normativa europea directamente aplicable: no solo el Reglamento del MUR y demás reglamentos mencionados en este epígrafe II.1.1, sino también los reglamentos delegados que integran la normativa europea de segundo nivel que, aunque de rango inferior a los actos legislativos básicos, también son de aplicación directa en los Estados miembros. Este Informe refleja los resultados del análisis de la aplicación que han hecho las ANR de esta nueva normativa (nacional y europea) y de las modificaciones que han introducido en sus estructuras organizativas y en sus actuaciones para la implantación del nuevo sistema.

II.1.2. Reparto de competencias en el marco del MUR y del nuevo marco regulador de los procesos de resolución

2.17. Como se ha señalado en el epígrafe anterior, la entrada en vigor del MUR y del nuevo marco regulador de los procesos de resolución supuso una reasignación de responsabilidades en materia de resolución bancaria, que se trasladaron del ámbito nacional a la JUR, y una nueva regulación de las funciones de resolución de las ANR. Los detalles de esta nuevo marco de funciones se presentan en este epígrafe II.1.2.

II.1.2.1. REPARTO DE COMPETENCIAS EN LA UNIÓN BANCARIA

2.18. La distribución de competencias en el ámbito del MUR se realizó en función de la importancia de las entidades. El Reglamento del MUR distingue entre SI y entidades menos significativas (LSI por sus siglas en inglés, *Less Significant Institutions*), en razón de unos determinados criterios de carácter objetivo que son los definidos para el MUS⁴.

2.19. La JUR será responsable de la elaboración de los planes de resolución y de la adopción de todas las decisiones relacionadas con la resolución de las entidades financieras consideradas como SI, así como de otros grupos transfronterizos dentro de la zona euro. Corresponden a las ANR las mismas funciones con respecto a las entidades y los grupos que tengan la consideración de LSI y no formen parte de un grupo transfronterizo bajo competencia de la JUR.

2.20. La JUR ejerce las funciones que tiene atribuidas en su ámbito competencial en colaboración con las ANR. Para articular dicha posibilidad, la JUR ha adoptado el COFRA, que tiene por objeto establecer el marco de cooperación entre la JUR y las ANR. En virtud del mismo, las ANR remiten propuestas de borradores de planes de resolución conforme al reparto de tareas acordado en cada momento con la JUR. Tanto el FROB como el Banco de España tienen un doble ámbito competencial, ya que tienen competencia de decisión sobre las LSI y, por otro lado, colaboran con la JUR en la toma por esta de las decisiones relativas a las SI e implementan las decisiones de la JUR de acuerdo con sus instrucciones. Y todo ello sin perjuicio de las competencias de la JUR para asegurar el funcionamiento eficaz y consistente del MUR.

⁴ De acuerdo con el Reglamento Marco del Mecanismo Único de Supervisión (Reglamento UE nº 468/2014 del Banco Central Europeo, de 16 de abril de 2014), se consideran SI aquellas en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias: sus activos superen los 30.000 millones de euros; el porcentaje de activos sobre el Producto Interior Bruto del país en el que estén establecidas supere el 20% (excepto si dichos activos son inferiores a 5.000 millones de euros); sean una de las tres mayores entidades de un Estado miembro; se trate de grupos cuyos activos sean superiores a 5.000 millones de euros y tengan filiales que a su vez sean entidades de crédito en más de un país participante en la Unión Bancaria cuyos activos o pasivos representen más del 20% de su activo o pasivo total; o bien hubieran recibido o solicitado ayuda financiera directa al Mecanismo Europeo de Estabilidad o a la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera.

2.21. El número de entidades ubicadas en el ámbito de responsabilidad de la JUR para el caso español ascendía en el ejercicio 2016 a catorce grupos de entidades. Durante el ejercicio 2017 el número de SI se redujo a doce como consecuencia de la resolución de una entidad financiera en junio de 2017, así como por la fusión por absorción de otra entidad de crédito a finales del mismo año. Para el ejercicio 2018 el número de SI en España se mantuvo en doce. La significatividad de las entidades dentro de la Unión Bancaria se establece anualmente por el BCE, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43 del Reglamento 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. La primera lista de SI se publicó por el BCE el 4 de septiembre de 2014, habiéndose publicado desde entonces una lista revisada anualmente. La última lista de entidades de crédito clasificadas como SI por el BCE se publicó el 5 de febrero de 2020, y continúa señalando a doce entidades españolas como SI.

2.22. Como se ha indicado, en relación con las SI españolas corresponde a la JUR la responsabilidad en materia de resolución. Los planes de resolución son elaborados por equipos de trabajo conjuntos, los IRT (*Internal Resolution Teams*), compuestos por personal de la JUR y de las ANR. El Banco de España debe asistir a la JUR mediante la remisión de información, la redacción del plan de resolución en estrecha colaboración con la JUR, la revisión de su consistencia, la entrega de su parte del plan al resto de los miembros del IRT para su revisión y posibles correcciones y la revisión de la parte redactada por la JUR. El FROB participa activamente en el seno de los IRT, en la revisión y el análisis de los borradores de plan de resolución.

2.23. Los IRT se componen de personal de la JUR y de las ANR. Dentro de cada IRT hay un coordinador, designado por la JUR entre sus propios empleados, y un subcoordinador, designado por cada ANR de entre sus empleados. Cada ANR puede designar una o más personas entre sus empleados como miembros del IRT y una misma persona puede ser miembro de varios IRT. En los últimos años la composición de los IRT mostraba un equilibrio, con un 50% de miembros de la JUR y un 50% de miembros de las ANR. El trabajo que realiza el IRT consiste básicamente en compartir y discutir información relevante que se va plasmando en la elaboración del plan de resolución de la entidad con todos sus componentes.

2.24. Llegada la situación de resolución, será la JUR la que tome la decisión sobre la aplicación de instrumentos de resolución y sobre el ejercicio de las medidas de resolución. La JUR dará las instrucciones correspondientes al FROB, que se encargará de implementar las herramientas de resolución.

2.25. En el punto 2.11 de este Informe se ha mencionado la creación del FUR como uno de los pilares del nuevo marco de resolución. Se trata de un instrumento de financiación del que las autoridades de resolución pueden hacer uso para acometer las medidas de resolución establecidas. El FUR es gestionado por la JUR, que, basándose en la información proporcionada por las entidades, calcula el importe a contribuir por cada una de ellas⁵. Para el FUR se estableció un objetivo de recaudación mínimo a alcanzar en un periodo de ocho años (comenzando el 1 de enero de 2016), equivalente al 1% de los depósitos cubiertos de las entidades de crédito.

II.1.2.2. REPARTO DE COMPETENCIAS EN EL ÁMBITO NACIONAL

2.26. Como se ha indicado en el punto 1.8 de este Informe, la BRRD permite a los Estados miembros optar por centralizar las funciones de resolución en una sola autoridad de resolución, o bien asignar estas funciones a autoridades distintas⁶. Esta última opción ha sido la elegida en el caso español. La Ley 11/2015 establece un modelo que distingue entre las funciones de resolución en fase preventiva, que se encomiendan al Banco de España y a la CNMV, y que se

⁵ El detalle de la forma de cálculo se encuentra en el Reglamento Delegado (UE) nº 2015/63 de la Comisión, de 21 de octubre de 2014.

⁶ Artículo 3.1 de la BRRD.

ejercerán a través de órganos internos que funcionen con independencia jerárquica y operativa de la autoridad supervisora, y las funciones de resolución ejecutiva, que se asignan al FROB.

2.27. En este punto conviene destacar que el preámbulo de la Ley 11/2015 menciona los siguientes argumentos para razonar el modelo de distribución de competencias seguido en España:

a) El interés de la supervisión es, ante todo, el de la continuidad de la entidad, mientras que el de la resolución está más centrado en la liquidación de aquellas partes de la misma que resulten inviables. Esta diferencia de enfoques en las tareas a realizar aconseja que ambas funciones se realicen a la vez con independencia y con leal colaboración entre los responsables de la supervisión y de la resolución.

b) La voluntad de no afectar a los procesos de reestructuración y resolución que estaban aún pendientes de culminación y dirigidos por el FROB al amparo de la Ley 9/2012.

2.28. En relación con las entidades financieras españolas clasificadas como LSI, la Ley 11/2015 establece que corresponde al Banco de España y a la CNMV elaborar y revisar un plan de resolución para cada entidad de crédito o ESI, respectivamente, que se actualizará anualmente a excepción de las que estén sujetas a obligaciones simplificadas (categoría que se analizará en los puntos 2.93 y 2.94 de este Informe), cuya frecuencia de actualización podrá ser inferior a la prevista con carácter general. Una vez elaborado se debe remitir al FROB y al supervisor competente para que estos elaboren un informe preceptivo en el ámbito de sus competencias (fundamentalmente sobre la existencia de obstáculos bien a la liquidación en el marco de un procedimiento concursal o bien a la resolución).

2.29. Además el Banco de España remitirá a la JUR los planes de resolución de las entidades de crédito clasificadas como LSI para recabar su opinión sobre los mismos.

2.30. A diferencia de lo que ocurre con las SI, la JUR no emite instrucciones a las ANR sobre el contenido de los planes de resolución de las LSI (salvo las denominadas “*General Instructions*” o las Instrucciones directas). El marco normativo de aplicación a dichas entidades viene dado por los reglamentos comunitarios (fundamentalmente el Reglamento UE nº 806/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo), las directivas transpuestas al ordenamiento jurídico español (esencialmente la BRRD) y los Reglamentos Delegados Europeos (en especial el Reglamento Delegado UE 2016/1075, de la Comisión, que regula, entre otros aspectos, el contenido de los planes de recuperación y resolución).

2.31. Cuando concurren las condiciones para ello, el Banco de España o la CNMV, en su condición de supervisor competente, y previa consulta a sus respectivos Departamentos de Resolución y al FROB, determinarán si la entidad es inviable o es razonablemente previsible que vaya a serlo en un futuro próximo. No obstante lo anterior, el FROB podrá instar al supervisor competente a que realice esa determinación si considera que existen razones para ello. Determinada la inviabilidad de la entidad por el supervisor competente, el FROB acordará la apertura inmediata del procedimiento de resolución si estima que concurren las demás circunstancias previstas en la ley.

2.32. El artículo 57 de la Ley 11/2015 exige la cooperación, la coordinación y el intercambio de información que resulte necesaria entre las distintas ANR para el ejercicio de sus competencias. Esta cooperación tiene como objetivo final la optimización de los procesos de resolución y de los recursos destinados a estas actividades. A dichos efectos, el FROB y el Banco de España han firmado un Convenio de Colaboración en materia de recuperación y resolución de entidades de crédito que se publicó en el Boletín Oficial del Estado (BOE) el 23 de febrero de 2018. Igualmente el FROB y la CNMV firmaron un Convenio de Colaboración en materia de recuperación y resolución de empresas de servicios de inversión, publicado en el BOE en la misma fecha. En el

curso de la fiscalización se ha podido comprobar que las medidas previstas en ambos Convenios han sido ejecutadas de manera adecuada.

2.33. Por último, corresponden al FROB las funciones de recaudación de las contribuciones que las entidades de crédito y determinadas ESI españolas deban realizar al FUR, así como su transferencia al mismo. Las ESI españolas no incluidas en el ámbito de supervisión del BCE integradas en un grupo bancario y las sucursales en España de entidades de crédito y ESI establecidas fuera de la Unión Europea están sujetas a la obligación de contribuir al Fondo de Resolución Nacional (FRN). Al amparo de la Ley 11/2015, corresponde al FROB determinar anualmente las contribuciones a satisfacer por cada entidad al FRN, así como la recaudación de las mismas.

2.34. El Cuadro 2 esquematiza las principales competencias en materia de resolución de las ANR tras la entrada en vigor del MUR.

Cuadro 2: Esquema de las funciones de las ANR en el marco del MUR

FUNCIONES EN EL ÁMBITO DEL MUR			
Tipo de entidad	Entidades de Crédito		ESI
	SI	LSI	
Elaboración de planes de resolución	IRT: miembros de JUR, FROB y Banco de España.	Banco de España	CNMV
Aprobación planes de resolución	JUR	1. Informe preceptivo: FROB + supervisor 2. Recabar opinión JUR 3. Comisión Ejecutiva Banco de España	1. Informe preceptivo: FROB + supervisor 2. Comité Ejecutivo CNMV
Ejecución	Toma de decisión: JUR Competencias de ejecución: FROB	FROB	FROB
Funciones de carácter general del FROB y del Banco de España: Participación en la toma de decisiones en materia de resolución (a través de los órganos de gobierno del MUR) y participación en tareas horizontales (a través de redes de expertos y grupos de trabajo especializados)			
Funciones de recaudación de contribuciones y traspaso al FUR: FROB			
Funciones de determinación y recaudación de contribuciones al FRN: FROB			

Fuente: Elaboración por el Tribunal de Cuentas

2.35. El ámbito de esta fiscalización, de acuerdo con las competencias del Tribunal de Cuentas, se limita a las actuaciones de las ANR. Por ello las comprobaciones efectuadas se han referido sobre todo a actuaciones en materia de resolución que afecten a las entidades financieras clasificadas como LSI, que son las que siguen siendo competencia directa de las mismas. En relación con las entidades clasificadas como SI el análisis se ciñó a las competencias que el Banco de España y el FROB conservan como partícipes de los IRT, y en el caso concreto del FROB también a las que ejerce como autoridad de resolución ejecutiva.

II.1.3. Modificaciones de la estructura organizativa de las Autoridades Nacionales de Resolución

2.36. Como ya se ha mencionado anteriormente, la entrada en funcionamiento del MUR provocó cambios significativos. Algunos de estos cambios se produjeron en la estructura organizativa interna del FROB, del Banco de España y de la CNMV. La necesidad de estos cambios deriva de la nueva distribución de competencias que se ha expuesto anteriormente 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.

II.1.3.1. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL FROB

2.37. Con ocasión de la entrada en funcionamiento del MUR y la entrada en vigor de la Ley 11/2015, se produjeron cambios organizativos en las distintas direcciones del FROB. Estas modificaciones tenían por objeto la absorción de las nuevas funciones que se asignaban al FROB como autoridad de resolución ejecutiva.

2.38. A principio del ejercicio 2015, el FROB constaba de las siguientes direcciones: Dirección de Entidades Participadas, Dirección de Administración y Control, Dirección de Relaciones Jurídicas con Entidades Participadas, Dirección Financiera y de Estrategia y Dirección Jurídica. Actualmente se ha conservado esta misma estructura de cinco direcciones, si bien con ciertas modificaciones que han permitido que la estructura del FROB se adapte al marco del MUR. Así, el 30 de julio de 2015 la Comisión Rectora del FROB acordó la siguiente reorganización:

- La Dirección de Entidades Participadas pasa a denominarse Dirección Financiera y de Entidades Participadas, asumiendo, entre otros, los cometidos vinculados al seguimiento del proceso de reestructuración del sector bancario acometido conforme a la regulación previa, la gestión de las contribuciones de las entidades al FUR y la administración y gestión de las contribuciones al FRN.
- La Dirección Financiera y de Estrategia pasa a denominarse Dirección de Resolución y Estrategia e incorpora, entre otras, las funciones que corresponden al FROB en el nuevo marco de resolución de la Ley 11/2015 y la coordinación con las autoridades internacionales correspondientes (relaciones con JUR, EBA, etc.).

2.39. Las otras tres direcciones, que ya existían antes de la entrada en vigor del MUR, mantuvieron su estructura previa.

II.1.3.2. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL BANCO DE ESPAÑA

2.40. Con el fin de lograr una adecuada adaptación al nuevo marco regulatorio y supervisor en materia de resolución de entidades de crédito creado por la normativa europea, que exige que las funciones de resolución se desarrollen con independencia funcional de la Dirección General de Supervisión, la Comisión Ejecutiva del Banco de España aprobó el 29 de abril de 2015 una serie de cambios en el organigrama de la institución. El primero de ellos consistió en la reorganización de la Dirección General de Regulación y Estabilidad Financiera -que pasó a denominarse Dirección General de Estabilidad Financiera y Resolución- y de la de Supervisión.

2.41. La transformación de la Dirección General de Regulación y Estabilidad Financiera en la nueva Dirección General de Estabilidad Financiera y Resolución responde a un triple objetivo: en primer lugar, asumir las funciones que atribuye al Banco de España el nuevo marco regulatorio en materia de resolución de entidades de crédito, que deben desarrollarse con independencia funcional de la Dirección General de Supervisión; en segundo lugar, favorecer una estructura más eficaz en el entorno del MUS, para lo cual se trasladan a la Dirección General de Supervisión las funciones de desarrollo normativo de la regulación bancaria y se potencia el análisis de la

regulación financiera, función que se mantiene en la Dirección General de Estabilidad Financiera y Resolución; y, en tercer lugar, reforzar las funciones de estabilidad financiera y análisis macroprudencial del Banco de España.

2.42. Para dar cumplimiento a estos objetivos, la Dirección General de Estabilidad Financiera y Resolución queda organizada en torno a tres Departamentos:

- El Departamento de Estabilidad Financiera, que mantiene su denominación y refuerza sus competencias en materia de análisis de la estabilidad financiera y de desarrollo de la política macroprudencial. Además, asume nuevas funciones, pasando a coordinar la participación del Banco de España en los comités internacionales de política regulatoria (el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y la Junta de Estabilidad Financiera, -BCBS y FSB-), y a analizar las cuestiones de regulación financiera y de política bancaria abordadas en dichos comités.
- El Departamento de Información Financiera y Central de Información de Riesgos mantiene tanto su denominación como sus funciones, que son, principalmente, la de definición del contenido y formato, y posteriormente, la recepción, validación y custodia de la información que, con carácter periódico, deben remitir al Banco de España las entidades sujetas a su supervisión, así como la gestión de la Central de Información de Riesgos del Banco de España.
- El Departamento de Resolución, de nueva creación, asume como funciones principales las relacionadas con la resolución preventiva de entidades de crédito, con el fin de facilitar una resolución previsible y ordenada de las entidades, buscando minimizar su impacto en los mercados financieros.

2.43. El Departamento de Resolución, cuya estructura se completó el 21 de julio de 2015, cuenta con dos divisiones: la División de Coordinación y Estrategia y la División de Resolución Preventiva. Sus funciones, entre otras, son 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, la colaboración con las autoridades de resolución nacionales e internacionales (principalmente, el FROB, en el plano nacional, y la JUR, en el europeo) y la participación en foros internacionales como EBA y FSB.

2.44. El proceso de organización interna se completa 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.

2.45. Más adelante, por acuerdo de la Comisión Ejecutiva de 25 de abril de 2017, queda aprobada la reorganización de las Direcciones Generales de Estabilidad Financiera y Resolución, de Supervisión y de Economía y Estadística, dando cuenta de ello al Consejo de Gobierno que se celebra en la misma fecha. En la Dirección General de Estabilidad Financiera y Resolución se agrupan las funciones relacionadas con la regulación financiera y con la participación del Banco de España en distintos organismos internacionales relevantes en esta materia, que anteriormente estaban divididas entre esa Dirección General y la Dirección General de Supervisión, con el objetivo de mejorar la formulación de la política regulatoria en el ámbito internacional y la coordinación interna. Para ello se crea en la citada Dirección General el Departamento de Regulación y se cambia su denominación por la de Dirección General de Estabilidad Financiera, Regulación y Resolución (DGEFRR).

2.46. El proceso de organización interna se completó con la Resolución de 10 de diciembre de 2019, de la Comisión Ejecutiva del Banco de España, por la que se aprueba la descripción de funciones de las Direcciones Generales y de la Secretaría General. Se establece un régimen en el que no se contemplan determinadas delegaciones existentes hasta la fecha a favor del Director

General de Estabilidad Financiera, Regulación y Resolución, en relación con las decisiones de política macroprudencial.

II.1.3.3. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA CNMV

2.47. El Consejo de la CNMV acordó el 26 de mayo de 2015 la creación de la Dirección General de Política Estratégica y Asuntos Internacionales. Entre las funciones principales de esta nueva Dirección General destacan las de analizar y coordinar la respuesta a los proyectos normativos institucionalmente significativos, tanto europeos como nacionales, asesorar a los órganos superiores de la CNMV y asegurar la coherencia de los mensajes públicos con la estrategia definida en el Plan de Actividades, así como asumir la interlocución estratégica con todos los actores institucionales relevantes. Dicha Dirección General agrupa:

- El Departamento de Asuntos Internacionales.
- El Departamento de Estudios y Estadísticas.
- El Departamento de Estrategia y Relaciones Institucionales.

2.48. Directamente dependiente del Director General de Política Estratégica y Asuntos Internacionales se crea una unidad que tendrá encomendado el ejercicio de las funciones de resolución preventiva de las ESI. Esta nueva unidad recibe el nombre de Unidad de Resolución y Asuntos de Estabilidad Financiera y se crea para llevar a cabo las funciones que se asignen normativamente a la CNMV como autoridad de resolución preventiva de estas entidades. La creación de una unidad específica encuentra su justificación en la separación de objetivos entre supervisión y resolución y en la prevención de conflictos de interés.

2.49. Asimismo, el Consejo de la CNMV, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6 del Reglamento de Régimen Interior, aprobó el 26 de mayo de 2015 la modificación de sus artículos 30 y 31 para actualizar la estructura organizativa de la CNMV.

2.50. El Consejo de la CNMV acordó el 20 de abril de 2016 atribuir explícitamente a la Dirección General de Política Estratégica y Asuntos Internacionales las funciones de análisis y seguimiento de las materias de estabilidad financiera relacionadas con los mercados de capitales y la coordinación de las actuaciones en materia macroprudencial. Se modificaron las competencias de la Unidad de Resolución, ampliando sus funciones a todas las competencias que en materia de resolución correspondieran a la CNMV. Con esta modificación se anticipaba el previsible impacto en la CNMV de las iniciativas que se estaban impulsando a nivel internacional y europeo respecto de la resolución de infraestructuras de mercado y que, en los casos de entidades de carácter sistémico como las entidades de contrapartida central, están estrechamente relacionados con la estabilidad financiera.

II.1.3.4. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS DE REORGANIZACIÓN

2.51. Como se deduce de lo expuesto en los anteriores puntos de este epígrafe II.1.3, las tres entidades fiscalizadas, FROB, Banco de España y CNMV, han acometido un profundo proceso de reorganización con la finalidad de adaptarse a las nuevas necesidades derivadas de la puesta en funcionamiento del MUR y de la nueva regulación de las funciones de resolución; proceso que se ha materializado en la creación o redefinición de las pertinentes unidades y en la regulación ordenada de sus funciones. Las medidas adoptadas aseguran razonablemente que las entidades citadas se encuentran en condiciones de cumplir sus funciones respectivas en materia de resolución.

II.2. ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES DE LA AUTORIDADES NACIONALES DE RESOLUCIÓN EN EL MARCO DEL MUR

II.2.1. Actuaciones de resolución referidas a las entidades financieras españolas clasificadas como SI

II.2.1.1. MARCO NORMATIVO Y DESCRIPCIÓN DE ACTUACIONES

2.52. Los planes de resolución son un instrumento de carácter eminentemente preventivo que contemplan las medidas y actuaciones que, potencialmente, podría realizar la ANR frente a una entidad en el caso de que incurriera en condiciones de resolución.

2.53. En el marco del MUR, la JUR es la entidad responsable de la elaboración de los planes de resolución y de la adopción de todas las decisiones relacionadas con la resolución de las entidades financieras consideradas como SI, así como de otros grupos transfronterizos dentro de la zona euro, tal y como establece el artículo 7.2 del Reglamento del MUR. Para determinar qué entes son considerados como significativos, el Reglamento del MUR se remite al artículo 6.4 del Reglamento del MUS. De acuerdo con este precepto son SI aquellas entidades de crédito que cumplan alguno de los criterios expuestos en el punto 2.18 de este Informe.

2.54. La JUR elabora la planificación de las actuaciones respecto a las SI, la aprueba en sesión plenaria y la facilita a principios de cada año a todas las ANR. De esta forma, tanto los calendarios como el contenido de los planes de resolución de las SI vienen determinados por la JUR. Para apoyar este proceso, la JUR elabora guías y directrices. Así, en 2016 elaboró un manual denominado *The Single Resolution Mechanism. Introduction to resolution planning* (El Mecanismo Único de Resolución. Introducción a la planificación de la resolución), que detalla las distintas fases del procedimiento de resolución, así como las directrices en relación a la planificación en general y, en concreto, el contenido que deben tener los planes de resolución elaborados para las entidades de crédito clasificadas como SI. Se trata de un documento público, accesible en la página web de la JUR⁷.

2.55. Pero el documento que regula en su integridad el proceso de elaboración de planes de resolución de las SI es el manual de planificación de la resolución (*Resolution Planning Manual - RPM*), aprobado por la JUR el 14 de mayo de 2019. Según la JUR, este manual recopila y sistematiza todas las notas orientativas (*guidance notes*), técnicas horizontales (*horizontal technical notes*) y estratégicas (*policy notes*) emitidas anteriormente sobre esta materia. Este documento no es público, como se analizará en el punto 2.75 de este Informe.

2.56. Asimismo, y de acuerdo con la potestad que le otorga el artículo 83 del Reglamento del MUR, la JUR ha establecido la figura de los IRT, cuyas líneas básicas de actuación se rigen por el COFRA y por los *Internal Arrangements* (Acuerdos Internos). Según el citado artículo del Reglamento del MUR, cada uno de estos equipos debe estar formado por profesionales de la JUR y de las ANR de los países en los que están radicadas las SI (designados respectivamente por la JUR y las ANR) y lleva a cabo su labor bajo la coordinación de un empleado de la JUR, con el apoyo de un subcoordinador designado por cada ANR. Las principales funciones del coordinador son presentar una propuesta de los principales hitos a cumplir en cada fecha y establecer las prioridades de trabajo y los procedimientos de solicitud de la información necesaria para que el IRT pueda cumplir sus funciones. De acuerdo con lo señalado, en los IRT que se han configurado en España participan el Banco de España y el FROB.

2.57. El Reglamento del MUR señala que los planes de resolución se revisarán, y se actualizarán si ha lugar, al menos anualmente o después de cualquier cambio significativo en la estructura jurídica u organizativa, actividades o situación financiera de la entidad a la que se refieran.

⁷ https://srb.europa.eu/sites/srbsite/files/intro_resplanning.pdf.pdf.

2.58. Teniendo en cuenta lo señalado en los puntos anteriores, el Banco de España tiene una intervención amplia en materia de resolución de las SI, asistiendo a la JUR de la siguiente manera: a) participando en la composición de los IRT; b) intercambiando información con las SI en base a los requisitos señalados por la JUR; c) elaborando parte de los planes de resolución de las SI en estrecha colaboración con la JUR; y d) sometiendo los planes de resolución a todos los procesos de consultas previos a su aprobación (aunque formalmente es la JUR la que envía el plan al BCE para consulta).

2.59. El Reglamento del MUR prevé distintos supuestos en los que la JUR, el Consejo, la Comisión, el BCE, las ANR y las ANC cooperarán estrechamente entre sí, en particular en las fases de planificación de la resolución, de actuación temprana y de resolución, facilitándose el intercambio de información necesaria para el ejercicio de sus funciones. Así, por ejemplo, en agosto de 2019 se firmó un Memorandum entre la JUR y la Comisión Europea para la cooperación y el intercambio de información en el marco del MUR.

2.60. En relación con la señalada obligación de intercambio de información, resulta de especial relevancia mencionar que anualmente la JUR, previa consulta al BCE o a la ANC, y en estrecha cooperación con las ANR, calculará las distintas aportaciones al FUR. La JUR es propietaria del FUR y lo utilizará exclusivamente con el fin de garantizar la aplicación eficiente de los instrumentos de resolución y el ejercicio eficiente de las competencias de resolución.

2.61. En lo que respecta al FUR, el FROB, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento del MUR, es competente para la recaudación de las contribuciones que componen dicho Fondo y su traspaso al mismo. Dentro de dicho marco corresponde al FROB actuar de primer punto de contacto en caso de dudas o peticiones por parte de las entidades obligadas a contribuir, recabar de las entidades los datos necesarios para realizar el cálculo de las contribuciones y notificar y recaudar las contribuciones de las entidades de crédito y de las ESI correspondientes.

2.62. El Reglamento del MUR señala que cuando el mecanismo de resolución deba ponerse en marcha en relación con una entidad de crédito clasificada como SI, deberán observarse las siguientes etapas:

- El BCE, como organismo de supervisión, notifica a la JUR que una entidad financiera es inviable o está en peligro de serlo. También puede adoptar dicha decisión por propia iniciativa la sesión ejecutiva de la JUR si, tras haber informado al BCE, este no reacciona en el plazo de tres días.
- La sesión ejecutiva de la JUR decide si es posible una solución privada y si la resolución es necesaria para el interés público.
- Si no se cumple esta última condición para la resolución, se liquida el banco de conformidad con la legislación nacional. Si se cumplen las condiciones para la resolución, la JUR adopta un esquema de resolución. El esquema determina los instrumentos de resolución y, en su caso, la utilización del FUR. La JUR remite a la Comisión el esquema de resolución inmediatamente después de su aprobación.
- El sistema entra en vigor a las veinticuatro horas de su aprobación por la JUR. En ese plazo, la Comisión podrá o bien adoptar el esquema o formular objeciones a aspectos discrecionales.
- Corresponderá al FROB implementar a nivel nacional las medidas de resolución aprobadas por la JUR. Esta se cerciorará de la ejecución de las mismas.

II.2.1.2. DATOS DE LA ACTIVIDAD

2.63. En el momento de puesta en funcionamiento del MUR, el 1 de enero de 2016, España tenía catorce entidades de crédito consideradas como SI, que representaban el 15% de los activos totales de las SI del MUR, solo por detrás de Alemania y Francia. En términos del sistema bancario español, las entidades traspasadas al ámbito de competencia de la JUR representaban en torno al 94% de sus activos. Adicionalmente, había otros ocho grupos significativos extranjeros con filiales españolas. En 2016 el Banco de España elaboró planes de resolución para once entidades de crédito consideradas como SI, que finalmente fueron aprobados por la JUR.

2.64. Durante los ejercicios 2017 y 2018, en España existían doce entidades de crédito clasificadas como SI, que representaban en torno al 91,4% de los activos totales del sistema bancario. Otro 3,5% de activos se distribuía entre filiales y sucursales de grupos significativos de la zona del euro. En los ciclos⁸ 2017 y 2018 fueron preparados y aprobados planes de resolución para las doce entidades de crédito españolas consideradas SI.

2.65. Durante el periodo fiscalizado, tanto el Banco de España como el FROB han participado en los IRT configurados para la revisión y análisis de los borradores de planes de resolución de las SI españolas. Se ha constituido un IRT para cada SI española (doce IRT en total). El Banco de España ha participado en todos ellos. El personal aportado por el Banco de España a la plantilla de estos IRT es de quince expertos, lo que representaba en torno al 50% del personal total asignado a estos equipos. Cada uno de los expertos designados por el Banco de España ha venido desarrollando funciones en diversos IRT.

2.66. El FROB ha participado, en menor proporción, en los IRT de los doce grupos de SI españolas. El FROB aporta cinco expertos, cada uno de los cuales desarrolla funciones en diversos IRT. Sin perjuicio del personal aportado por el FROB y que forma parte expresa de los IRT, otros empleados de las Direcciones de Resolución y Estrategia y de Relaciones Jurídicas con las Entidades Participadas realizan funciones de apoyo a los mismos.

2.67. Los mecanismos de resolución efectiva solo se han puesto en marcha en una ocasión desde la entrada en vigor del MUR y tuvieron lugar dentro del periodo fiscalizado. En el ciclo 2017, concretamente en el mes de junio del mismo, tuvo lugar la resolución de una entidad de crédito española clasificada como SI. El FROB, como autoridad de resolución ejecutiva, implementó la decisión tomada por la JUR de acuerdo con la normativa nacional y las instrucciones impartidas por esta.

2.68. En marzo de 2017, tras el desarrollo de un minucioso proceso de análisis de otra de las entidades de crédito clasificadas como SI, y sobre la base de las conclusiones de asesores externos, la Comisión Rectora del FROB acordó que la reorganización mediante fusión de sus dos entidades de crédito participadas (BFA-Bankia y BMN) resultaba la mejor estrategia para cumplir su mandato de optimizar la capacidad de recuperación de las ayudas públicas ante un futuro proceso de desinversión. A finales del ciclo 2017 la entidad adquirente (BFA-Bankia) había recibido todas las autorizaciones exigidas por las autoridades y organismos reguladores y supervisores en relación con el proceso de integración, lo que permitió iniciar los trámites para hacer efectiva la operación.

⁸ En la terminología propia de la planificación de las actuaciones de resolución se denomina ciclo a las actuaciones previstas y a las realizadas en el periodo de un año natural tomando los datos de las entidades financieras del año natural anterior.

II.2.1.3. ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES DE RESOLUCIÓN PREVENTIVA Y EJECUTIVA REFERIDAS A LAS SI ESPAÑOLAS

2.69. En el presente subepígrafe se expone el resultado del análisis de las actuaciones del Banco de España y del FROB en materia de resolución de las SI españolas durante el periodo fiscalizado. En concreto, han sido objeto de examen:

- La dotación del personal que forma parte de los IRT.
- La participación del personal del Banco de España en la elaboración de los planes de resolución.
- Las actuaciones del FROB en relación con la recaudación y el traspaso a la JUR de las aportaciones de las entidades al FUR.
- Las actuaciones de resolución ejecutiva realizadas por el FROB siguiendo las directrices marcadas por la JUR.

2.70. La designación por el Banco de España y el FROB de los miembros de los IRT se realiza, por motivos operativos, de manera informal. La normativa no requiere un nombramiento formal con efectos jurídicos vinculantes, sino una simple comunicación de los nombres de los seleccionados a la JUR por correo electrónico.

2.71. Cada IRT creado respecto de las entidades españolas consideradas SI tiene dos subcoordinadores, uno designado por el Banco de España y otro designado por el FROB. En el caso de que las funciones a desarrollar por el IRT sean de carácter preventivo el subcoordinador que encabeza el proyecto, siguiendo el esquema de funciones asignadas a cada ANR española dentro del marco del MUR, será el experto designado por el Banco de España. En los casos en los que el IRT ejerza funciones de resolución ejecutiva, el subcoordinador que encabece el proyecto será el nombrado de entre los expertos aportados por el FROB.

2.72. La JUR goza de la facultad de solicitar a la ANR la modificación de la composición de un IRT y de rechazar un nombramiento propuesto. El ejercicio de esta facultad por parte de la JUR deberá estar debidamente motivado. A estos efectos, se ha comprobado que ningún nombramiento propuesto por el Banco de España o por el FROB ha sido rechazado.

2.73. El sistema descrito en los dos puntos anteriores pone de manifiesto la existencia de una doble dependencia en los miembros de los equipos: funcional del coordinador de la JUR y jerárquica del subcoordinador del Banco de España o del FROB. En efecto, todos los empleados que integran los equipos (tanto procedentes de la JUR como del Banco de España y del FROB) dependen jerárquicamente del coordinador de cada uno de ellos, pero los procedentes del Banco de España y del FROB están también sujetos a la jerarquía de sus superiores en sus respectivas instituciones. La pertenencia a un IRT no libera a sus miembros de sus funciones y obligaciones en el Banco de España o en el FROB. Esta doble dependencia puede dar lugar, en opinión de este Tribunal, a problemas de organización y funcionamiento para el personal de la autoridad de resolución correspondiente. En efecto, una vez que la JUR establece el calendario de entrega de los planes de las SI, el Banco de España y el FROB han de ajustar sus calendarios de trabajo referentes a la elaboración o actualización de los planes de LSI, lo que puede causar problemas de retraso en estos últimos.

2.74. La relación de actividades desarrolladas por el Banco de España, en estrecha colaboración con la JUR, para la elaboración de los planes de resolución de las SI es la siguiente:

- Envío a las entidades financieras de la solicitud de información necesaria para la redacción de los planes, estableciendo los plazos de entrega.
- Recepción, revisión y análisis de la información recibida, y solicitud de eventuales modificaciones de la misma, para su inclusión en los apartados correspondientes del plan.
- Redacción de las partes del plan de resolución acordadas con la JUR y revisión de la consistencia del plan de resolución completo.

- Reuniones con las entidades financieras para la discusión de los objetivos de los requerimientos de fondos propios y pasivos admisibles (MREL - *Minimum requirement for own funds and eligible liabilities*).
- Remisión de los borradores de plan de resolución a los miembros de los IRT para las discusiones y adaptaciones pertinentes, procediéndose a acordar la redacción final del mismo. En esta fase intervienen también los empleados de la JUR y del FROB designados para participar como miembros del IRT.
- Envío de los planes de resolución al BCE para recibir sus posibles comentarios (aunque formalmente es la JUR la que envía el plan al BCE), siendo el plazo de consulta de ocho semanas. Si se trata de una entidad que requiere colegio de autoridades de resolución⁹ el plazo de consulta con el MUS será de cinco semanas.
- Una vez incorporados los comentarios oportunos al plan de resolución, este se envía a la Comisión Ejecutiva del Banco de España para su conocimiento. Por su parte, la JUR lo somete a su Sesión Ejecutiva para su aprobación.

2.75. Al objeto de analizar la efectiva ejecución por el Banco de España de las actividades incluidas en la relación citada en el punto anterior que son realizadas exclusivamente por el propio Banco de España, este Tribunal de Cuentas le solicitó la documentación elaborada por el mismo en relación con la redacción en el periodo fiscalizado de los planes de resolución de las SI. Asimismo le solicitó el Manual de Planificación de la Resolución (RPM) aprobado por la JUR en 2019, citado en el punto 2.55 de este Informe, al objeto de comprobar si las actuaciones del Banco de España se sujetaron a lo establecido en el mismo. Ante esta solicitud, el Banco de España formuló una consulta a la JUR con objeto de obtener autorización para poner a disposición del Tribunal de Cuentas la documentación solicitada. En dicha consulta el Banco de España manifestó expresamente a la JUR que concede la máxima importancia a mantener una adecuada colaboración con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio por este de su función fiscalizadora. La JUR contestó al Banco de España, y solicitó que el Banco de España trasladara dicha contestación al Tribunal de Cuentas, en los siguientes términos:

a) La documentación que forma parte de los planes de resolución de las SI, incluso aunque haya sido elaborada por el Banco de España o por sus representantes en los IRT, no puede someterse a la fiscalización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los Estados miembros (como el Tribunal de Cuentas), dado que es parte integrante de unos planes aprobados en última instancia por la Sesión Ejecutiva de la JUR. Esta manifiesta expresamente que no se encuentra sometida a la fiscalización de las EFS de los Estados miembros.

b) El RPM solo es de aplicación en sentido estricto a la resolución de SI, materia que queda bajo la competencia directa de la JUR.

c) Por estos motivos, la JUR traslada al Banco de España su criterio de que el Banco de España no puede facilitar al Tribunal de Cuentas la documentación que integra los planes de resolución de las SI ni el RPM.

d) La JUR manifiesta su reconocimiento de que el Banco de España debe someterse a la fiscalización del Tribunal de Cuentas en lo que se refiere estrictamente a su participación en la preparación de los planes de resolución, al objeto exclusivo de que el Tribunal pueda emitir una opinión sobre si los recursos dedicados por el Banco de España a este proceso (básicamente, el personal asignado a los IRT) son empleados de manera eficaz y eficiente.

2.76. Por este motivo, el Tribunal de Cuentas no ha podido acceder a la documentación integrante de los planes de resolución elaborados en el periodo fiscalizado referidos a las SI españolas ni al

⁹ El colegio de autoridades de resolución es una plataforma que facilita la consulta y cooperación entre las ANR de cara a acordar un mecanismo de resolución de un grupo. Los colegios de autoridades de resolución incluyen a las autoridades de resolución, con la participación de los ministerios competentes, los bancos centrales, la EBA y, cuando proceda, las autoridades responsables de la supervisión de los sistemas de garantía de depósitos.

RPM. No ha podido fiscalizarse, por tanto, si los planes de las SI españolas han sido elaborados conforme a la normativa reguladora de los mismos, ni, en particular, si la participación del Banco de España en este proceso se ha sometido a la normativa que la regula. Las consecuencias de esta limitación de la fiscalización serán analizadas en detalle en el subapartado II.3 de este Informe.

2.77. Los análisis realizados por el Tribunal de Cuentas sobre la información y la documentación a la que ha podido tener acceso, distinta de la cubierta por la comunicación de la JUR a la que se ha hecho referencia en el punto 2.75 de este Informe, permiten concluir que el Banco de España aplica procedimientos de gestión que le aseguran que su participación en los procesos de elaboración de los planes de resolución de las SI se sujeta a la normativa reguladora de los mismos, y que esta participación está organizada de una manera eficaz y eficiente. Pero, como se ha señalado, no ha podido obtener evidencia documental de la participación real del Banco de España en la elaboración de los citados planes de resolución durante el periodo fiscalizado.

2.78. Por lo que se refiere a las contribuciones al FUR, el FROB, al comenzar cada ciclo de contribuciones (aproximadamente a finales de septiembre), solicita al Banco de España y a la CNMV la relación de entidades y ESI incluidas en sus correspondientes registros y sujetas a la obligación de realizar contribuciones a los fondos de resolución, así como la información financiera individual de cada una de ellas para realizar una comprobación de los datos que las propias entidades remiten en el correspondiente formulario. En enero el FROB remite una lista de entidades a la JUR.

2.79. Según información facilitada por el Banco de España y la CNMV, en 2016 las entidades obligadas a contribuir al FUR y al FRN fueron 144, de las que 106 eran entidades de crédito y 38 ESI. En 2017 estaban obligadas a contribuir 140 entidades, de las que 100 eran entidades de crédito y 40 ESI, y en 2018 estaban obligadas a contribuir 138 entidades, de las que 99 eran entidades de crédito y 39 ESI.

2.80. El listado de entidades obligadas es publicado por la JUR en abril de cada año, para dar inicio al proceso de recaudación. Las entidades deben ingresar los correspondientes importes en junio. Las cuantías correspondientes al FUR recaudadas en el periodo 2016-2018, remitidas por el FROB a la JUR, aparecen reflejadas en el Cuadro 3.

Cuadro 3: Contribuciones de las entidades españolas al FUR

Tipo de entidad	Ejercicio 2016			Ejercicio 2017			Ejercicio 2018		
	EC	ESI	Total	EC	ESI	Total	EC	ESI	Total
Nº entidades	106	10	116	100	10	110	99	11	110
Importe de la contribución (miles de euros)	726.295	64	726.359	676.297	65	676.362	735.882	51	735.933

Fuente: Información proporcionada por el Banco de España y la CNMV al FROB

2.81. Por último, en lo que se refiere a las actuaciones ejecutivas de resolución realizadas por el FROB, en 2017 tuvo lugar la resolución de una entidad de crédito considerada SI, como se ha señalado en el punto 2.67 de este Informe. El Tribunal de Cuentas solicitó al FROB el expediente de resolución de dicha entidad, ya que en su condición de autoridad de resolución ejecutiva es la responsable de ejecutar cuantas operaciones sean necesarias para que la resolución se haga conforme al esquema aprobado en última instancia por la JUR. El FROB actuó en relación con esta solicitud de forma idéntica al Banco de España: consultando a la JUR si el Tribunal de Cuentas podía tener acceso al citado expediente (ver punto 2.75 de este Informe). La respuesta de la JUR fue también idéntica, de forma que el Tribunal de Cuentas no ha podido acceder al

referido expediente. En consecuencia, el Tribunal de Cuentas no ha podido comprobar las actuaciones realizadas por el FROB como autoridad de resolución ejecutiva en el proceso de resolución ejecutado en el periodo fiscalizado.

II.2.2. Actuaciones de resolución referidas a las entidades financieras españolas clasificadas como LSI

II.2.2.1. MARCO NORMATIVO Y DESCRIPCIÓN DE ACTUACIONES

2.82. Como se ha señalado reiteradamente a lo largo de este Informe, corresponde al Banco de España y a la CNMV la elaboración de los planes de resolución de las entidades clasificadas como LSI. El FROB, por su parte, debe emitir un informe previo a la aprobación de dichos planes.

2.83. Los planes de resolución para las LSI se encuentran regulados en la Sección I del Capítulo III de la Ley 11/2015, que establece la obligación de la autoridad de resolución de elaborar y aprobar los planes de resolución, previo informe del FROB y del supervisor competente y previa consulta de las autoridades de resolución de las jurisdicciones en las que se encuentren establecidas sucursales significativas¹⁰.

2.84. Para la realización de las mencionadas funciones ha sido necesaria una gran labor de coordinación y cooperación entre las tres entidades, Banco de España, FROB y CNMV, habiendo desarrollado todas ellas una copiosa normativa interna.

2.85. Como se ha señalado en el punto 2.30 de este Informe, la JUR no emite instrucciones a las ANR sobre el contenido de los planes de resolución de las LSI (salvo las denominadas "*General Instructions*" o las Instrucciones directas). No obstante, consta en una nota preparatoria de la 23ª reunión de la Sesión Plenaria de la JUR, celebrada el 23 de junio de 2019, que la propia JUR manifiesta que el RPM será el punto de partida para la evaluación que realice de los planes de resolución de las LSI que reciba de las ANR. En cualquier caso, el contenido de los planes de las LSI se encuentra regulado, además de por la Ley 11/2015, por reglamentos comunitarios, en especial, el Reglamento Delegado (UE) nº 2016/1075, de la Comisión. De acuerdo con estas normas, los planes de resolución completos de las LSI deben incluir detalles sobre los siguientes aspectos:

- Análisis estratégico de negocio, que incluye información sobre el modelo de negocio, la estructura de la entidad y su grupo, las principales líneas de negocio, las funciones económicas críticas y las interconexiones existentes en el seno del grupo.
- Estrategia y herramienta de resolución preferida, sobre la base del análisis de la información previa. Básicamente, se debe afirmar si, en caso de inviabilidad de la entidad, los objetivos de la resolución se consiguen de manera más adecuada mediante los procedimientos ordinarios de insolvencia o mediante la resolución de la entidad. En este último caso se preverán las herramientas de resolución que se aplicarán.
- Determinación del MREL.
- Aspectos a considerar para garantizar la continuidad operativa y financiera de la entidad en resolución.
- Aspectos relativos a los procedimientos que aseguren la transmisión de información necesaria a las autoridades de resolución de manera precisa y puntual.

¹⁰ Artículo 13 de la Ley 11/2015.

- Análisis de la resolubilidad de la entidad y de los posibles obstáculos que pudiera haber a la hora de aplicar la estrategia y la herramienta de resolución elegida, así como, en su caso, medidas para remover dichos obstáculos.
- Opinión de la entidad financiera sobre el plan de resolución.

2.86. El artículo 13.3 de la Ley 11/2015 establece que los planes de resolución se actualizarán al menos anualmente, así como en los siguientes casos: i) cuando la entidad cambie su estructura jurídica u organizativa o su situación financiera de forma que pueda afectar a la eficacia del plan, y ii) siempre que la autoridad de resolución preventiva, a iniciativa propia o del FROB, lo estime pertinente. Así ha quedado reflejado en los manuales de actuación elaborados tanto por el Banco de España como por la CNMV.

2.87. Tomando como base la Circular Interna del Banco de España 4/2017, sobre Sistemas de Gestión de Riesgo y Control Interno del Banco de España, se elaboró por la DGEFRR en 2017 el “Manual de descripción de tareas y procedimientos de uso interno del Departamento de Resolución”. La segunda versión del manual se aprobó el 14 de marzo de 2019, tras su actualización por modificaciones significativas en la estructura y funcionamiento del departamento.

2.88. Además, el Banco de España aprobó el 13 de marzo de 2019 un manual de elaboración de planes de resolución de entidades menos significativas con estrategia de resolución, que señala: *“El plan de resolución es elaborado por el responsable encargado del Grupo/Entidad tomando como punto de partida el plan de resolución del año anterior (o tomando como referencia el plan de una entidad parecida en casuística y siguiendo el contenido de este manual en el caso de Grupos/Entidades para los que sea el primer año de elaboración del plan). El plan se elaborará teniendo en cuenta, entre otros, la información enviada por el Grupo/Entidad y la nueva normativa que aplique. Una vez terminado, el plan es revisado por el coordinador del responsable del Grupo/Entidad, quien propondrá, si corresponden, cambios al responsable, siendo éste último el encargado de introducir estos cambios en el plan”.*

2.89. Por su parte, el Comité Ejecutivo de la CNMV aprobó el 8 de abril de 2016 el manual de actuación sobre resolución preventiva de ESI. Este manual ha sido actualizado el 14 de enero de 2020.

2.90. Corresponde a las autoridades de resolución preventivas establecer los calendarios de elaboración de los planes de resolución referentes a las LSI. A estos efectos, el Banco de España aprobó el 30 de noviembre de 2019 el “Manual de procedimientos: Planificación anual de planes de resolución”, elaborado por el Departamento de Resolución, que ya ha sido objeto de dos modificaciones. En el mismo se describen con detalle los procedimientos a seguir tanto para las entidades SI como para las LSI, distinguiendo dentro de esta última categoría una subcategoría referente a las entidades sujetas a obligaciones simplificadas (ver próximos puntos 2.93 y 2.94 de este Informe).

2.91. En cualquier caso, el Banco de España ya había comenzado en 2017, antes de la aprobación del citado manual, a elevar a la Comisión Ejecutiva una planificación anual, siguiendo las recomendaciones del plan de auditoría interna. Desde dicha fecha, la DGEFRR ha venido preparando anualmente un documento de planificación de las actividades del Departamento.

2.92. El Banco de España finaliza los planes de resolución de las entidades clasificadas como LSI en el segundo semestre del año, dedicando el primer semestre a los trabajos destinados a la elaboración de los planes de resolución de las SI.

2.93. El artículo 4 de la BRRD prevé la posibilidad de aplicar, a efectos del contenido de los planes de resolución, requisitos simplificados y exenciones para aquellas entidades que los Estados miembros determinen en base al denominado principio de proporcionalidad. Para dar cumplimiento a esta previsión legal, la EBA desarrolló las Directrices sobre la aplicación de las

denominadas “obligaciones simplificadas”, en las que se establecen los criterios que han de tenerse en cuenta para decidir si una entidad puede incluirse en el grupo de entidades sujetas a las mismas (EBA/GL/2015/16)¹¹. En este sentido, el artículo 5 del ya citado Real Decreto 1012/2015 regula los criterios que se deben tener en cuenta para determinar las obligaciones y los requisitos simplificados del cumplimiento de medidas preparatorias previstas con carácter ordinario para la planificación de la recuperación y actuación temprana y para la fase preventiva de la resolución.

2.94. Cuando una entidad queda sujeta a obligaciones simplificadas, se elabora un plan de resolución específico para ella, que se conoce como “plan simplificado”. El contenido que deben tener los planes de resolución simplificados está regulado por las normas que se han señalado en el punto 2.85 de este Informe, de manera que deben incluir los siguientes apartados:

- Análisis de la estructura y del modelo de negocio de las entidades y de los grupos.
- Aspectos que denotan la ausencia de interés público.
- Propuesta de aplicación de procedimientos normales de insolvencia.
- Análisis de la capacidad de absorción de pérdidas y requerimientos del MREL.
- Comunicación en caso de liquidación.
- Valoración de posibles obstáculos a la liquidación y medidas que cabe adoptar, en su caso.

2.95. Además, las Directrices aprobadas por la EBA, así como el Real Decreto 1012/2015, permiten que la frecuencia con la que se deben actualizar los planes simplificados sea inferior a la prevista para los planes completos.

2.96. De acuerdo con lo señalado en el artículo 13 de la Ley 11/2015, el FROB deberá elaborar un informe previo a la aprobación de los planes de resolución. El contenido de los informes que ha de elaborar el FROB no aparece recogido en una disposición concreta, sino que aparece mencionado en diversas partes del articulado de la citada Ley 11/2015. Así, el artículo 41 señala que el FROB deberá pronunciarse en relación con la posibilidad de limitar a las entidades la posesión de pasivos admisibles para la recapitalización interna; el artículo 44 dispone la necesidad de un pronunciamiento en relación con el requerimiento mínimo del MREL; y el artículo 45 requiere un informe previo en relación con la eliminación de los obstáculos que impidan la recapitalización interna.

2.97. El FROB emitirá su informe a la mayor brevedad, tal como se establece en los convenios de colaboración suscritos con el Banco de España y con la CNMV citados en el punto 2.32 de este Informe, dentro del plazo conferido en su caso al efecto por las autoridades de resolución preventiva, de forma que en ningún caso se retrase de forma injustificada la elaboración y aprobación del plan de resolución. Como norma general, el borrador de informe se someterá a la aprobación de la Comisión Rectora en la primera reunión que tenga lugar tras la recepción de los planes, siempre y cuando existan más de dos semanas de plazo para su elaboración.

2.98. Finalmente, todos los planes elaborados para las LSI, ya sean completos o sujetos a obligaciones simplificadas, se someten a la consideración y aprobación de la Comisión Ejecutiva de Banco de España o bien al Comité Ejecutivo de la CNMV. La aprobación del plan, adjuntando copia del mismo, se comunica a la JUR, al FROB y a la ANC.

2.99. Una vez aprobado el plan de resolución por las autoridades pertinentes, estas comunicarán

¹¹ Estas Directrices han sido sustituidas, con posterioridad al ámbito temporal fiscalizado, por el Reglamento Delegado (UE) nº 2019/348, de la Comisión.

a la entidad objeto de este un resumen de los elementos fundamentales de dicho plan, así como, en su caso, la necesidad de adoptar las medidas que se consideren necesarias para conseguir, con una seguridad razonable, que la entidad se pueda resolver en caso necesario.

2.100. Por otra parte, el FROB es, como se ha señalado reiteradamente a lo largo de este Informe, la autoridad ejecutiva de resolución. Así, el artículo 52 de la Ley 11/2015 establece que corresponde al FROB gestionar los procesos de resolución de las entidades en su fase ejecutiva, lo que determina que es la entidad encargada de llevar a cabo el conjunto de procedimientos y medidas que tienen por finalidad gestionar la resolución de una entidad.

2.101. Para tales efectos el FROB dispone del manual operativo de gestión de crisis de entidades de crédito menos significativas y empresas de servicios de inversión, elaborado en 2019.

2.102. Las actuaciones del FROB en el marco de la gestión de las crisis pueden iniciarse de dos maneras: por un lado, cuando el FROB recibe una comunicación del supervisor competente; por otro, cuando recibe una notificación por parte de un juez de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 11/2015.

2.103. Determinado por el supervisor competente que la entidad es inviable o es razonablemente previsible que lo sea en un futuro próximo, el FROB es la autoridad competente para analizar si concurren simultáneamente las demás condiciones para la resolución previstas en el artículo 19 de la Ley 11/2015:

a) Inexistencia de perspectivas razonables de que medidas procedentes del sector privado, de supervisión o de amortización o conversión de instrumentos de capital puedan impedir la inviabilidad en un plazo de tiempo razonable;

b) Existencia de un interés público que justifique que la resolución sea una medida preferible a la disolución o liquidación de la entidad en un procedimiento concursal.

2.104. Si del análisis se concluye que no se cumple alguna de las condiciones de resolución señaladas en las letras a) y b) del punto anterior, el FROB preparará un borrador de decisión proponiendo la no apertura de un proceso de resolución, para su envío y posterior aprobación por la Comisión Rectora. De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 11/2015, la decisión de iniciar o no un proceso de resolución deberá estar justificada e incluir, en su caso, las medidas que el FROB tenga intención de adoptar y las razones que, en su caso, justifican solicitar el inicio de un procedimiento concursal ordinario.

2.105. En el caso de que, una vez determinada la inviabilidad de la entidad por el supervisor competente, el FROB constate que se cumplen las condiciones para la entrada en resolución señaladas en las letras a) y b) del punto 2.103 de este Informe, debe preparar el dispositivo o esquema de resolución en base a la valoración de la entidad y, en su caso, a las recomendaciones de los asesores contratados, y redactar el borrador de resolución de la Comisión Rectora.

II.2.2.2. DATOS DE LA ACTIVIDAD

2.106. El Cuadro 4 resume las actividades realizadas por el Banco de España en el periodo fiscalizado como autoridad de resolución preventiva en relación con las entidades clasificadas como LSI.

Cuadro 4: Actuaciones del Departamento de Resolución del Banco de España 2016-2018 en relación con las LSI

	Entidades de crédito clasificadas como LSI ¹²	Planes completos	Obligaciones simplificadas	Actualizaciones de planes
Ciclo 2016	54	3	1	-
Ciclo 2017	54	13	12	3
Ciclo 2018	56	10	19	13

Fuente: Elaboración por el Tribunal de Cuentas con datos facilitados por el Banco de España

2.107. Durante el ejercicio 2019 el Banco de España ha continuado preparando planes de resolución para entidades de crédito clasificadas como LSI. Así, a 31 de diciembre de 2019 había preparado planes de resolución para todas las entidades financieras bajo su ámbito de actuación.

2.108. Se ha comprobado que el Banco de España remitió todos los planes elaborados por el mismo a la JUR, tanto los completos como los sujetos a obligaciones simplificadas.

2.109. Por su parte, la CNMV, como autoridad de resolución preventiva para las ESI, realizó las siguientes actuaciones de acuerdo con los datos proporcionados por la entidad: en el ciclo 2016 se elaboraron seis planes de resolución, de los cuales solo fueron aprobados cinco, ya que a finales del ejercicio una de las ESI causó baja en el registro de entidades; en el ciclo 2017 se elaboraron trece planes de resolución, tres de los cuales correspondían a grupos de ESI, habiéndose elaborado un único plan para el grupo; y finalmente en el ciclo 2018 se elaboraron ocho planes de resolución. Durante el ejercicio 2019 la CNMV ha continuado preparando planes de resolución para ESI clasificadas como LSI.

2.110. Por último, el FROB ha desarrollado en el periodo fiscalizado como autoridad de resolución ejecutiva en relación con las LSI las actuaciones señaladas en el Cuadro 5.

Cuadro 5: Actuaciones de la Dirección de Resolución y Estrategia del FROB 2016-2018 en relación con las LSI

	Entidades de crédito clasificadas como LSI	ESI clasificadas como LSI	Informes planes completos	Informes planes obligaciones simplificadas	Informes planes ESI
Ciclo 2016	54	30	3	1	6
Ciclo 2017	54	30	13	12	13
Ciclo 2018	54	27	10	19	8

Fuente: Elaboración por el Tribunal de Cuentas con datos facilitados por el FROB

¹² Los datos referidos al número de entidades consideradas como LSI según el Banco de España (primera columna del Cuadro 4) y según el FROB (primera columna del próximo Cuadro 5) difieren para el ciclo 2018 debido a que emplearon un criterio diferente para clasificar dos entidades. A la primera entidad se le retiró la licencia bancaria en diciembre de 2018, motivo por el cual el FROB adoptó el criterio de no incluirla en el cómputo global del año, mientras que el Banco de España sí la incluyó. Tras su venta, la segunda entidad fue clasificada por la JUR en enero de 2019 como una entidad *Cross-Border* (transfronteriza). Anteriormente era una entidad que formaba parte de un grupo clasificado como SI. Durante el periodo intermedio entre su venta y la decisión formal por parte de la JUR de que era una entidad transfronteriza bajo su ámbito, el Banco de España la contabilizó como LSI, mientras que el FROB la consideró sujeta al ámbito de la JUR. Por otra parte, algunos documentos del Banco de España señalan que el número de LSI en el ciclo de 2017 era 57, mientras que otros señalan que el dato correcto era 54, que es el expuesto en el Cuadro 4 al haber sido el contrastado por el Tribunal de Cuentas.

2.111. En el mismo periodo 2016-2018 el FROB no ha realizado ninguna actuación que llevara a la resolución de entidades financieras clasificadas como LSI. De hecho, desde la entrada en vigor del MUR no se ha efectuado ninguna actuación de resolución ejecutiva que afecte a una entidad de este tipo, ya sea entidad de crédito o ESI.

II.2.2.3. ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONES DE RESOLUCIÓN PREVENTIVA REFERIDAS A LAS LSI ESPAÑOLAS

2.112. En el presente subepígrafe se expone el resultado del análisis de las actuaciones del Banco de España, de la CNMV y del FROB en materia de resolución de las LSI españolas durante el periodo fiscalizado.

1) *Elaboración por el Banco de España de planes completos de LSI*

2.113. Para evaluar el contenido y la consistencia de los planes de resolución completos elaborados por el Banco de España se ha seleccionado una muestra, formada por cuatro de los diez planes de resolución completos elaborados para entidades de crédito clasificadas como LSI en el ciclo 2018 (ver Cuadro 4). El análisis realizado ha consistido en comprobar si los planes incluyen el contenido mínimo que deben tener según la normativa señalada en el punto 2.85 de este Informe.

2.114. Como se ha señalado en ese punto 2.85, la JUR no ha emitido instrucciones a las ANR sobre el contenido que deben tener los planes de resolución de las LSI. Las EFS que han participado en la auditoría coordinada de la que trae causa la presente fiscalización (ver el subapartado I.1 de este Informe) coinciden en considerar que la ausencia de instrucciones de la JUR sobre el contenido de tales planes fuerza a las ANR a adoptar instrucciones propias que, si bien están adaptadas a las características nacionales de cada Estado miembro, no permiten asegurar un contenido normalizado de los mismos en todo el ámbito territorial sujeto al MUR. Y ello pese a que la JUR es, precisamente, el responsable último de velar por el correcto funcionamiento del MUR (en colaboración con las propias ANR). En este sentido, y aunque no resulta directamente aplicable a los planes de resolución de las LSI, debe recordarse que, como se ha señalado en el punto 2.75 de este Informe, el Tribunal de Cuentas solicitó pero no ha tenido acceso al RPM aprobado por la JUR en 2019. Por otra parte, el Tribunal de Cuentas solicitó al Banco de España las notas orientativas (*guidance notes*), técnicas horizontales (*horizontal technical notes*) y estratégicas (*policy notes*) emitidas por la JUR que pudieran servir de referencia, al menos parcialmente, en este proceso de elaboración de los planes de las LSI. A estos efectos, el Banco de España solicitó a la JUR, en términos similares a lo expuesto en el punto 2.75 de este Informe respecto de los planes de las SI, autorización para poner a disposición del Tribunal de Cuentas la documentación solicitada. La JUR contestó trasladando el Acuerdo adoptado por su Sesión Plenaria el 22 y 23 de noviembre de 2018, que en síntesis señala:

a) La JUR no se encuentra sometida a la fiscalización de las EFS de los Estados miembros. Dado que el RPM y las notas orientativas, técnicas y estratégicas citadas son documentos aprobados por la JUR, las fiscalizaciones de las EFS no pueden extenderse a estos documentos.

b) La normativa reguladora de la JUR le obliga a someter la documentación citada a reglas estrictas de confidencialidad, con objeto de evitar posibles efectos adversos de tipo económico para el interés público.

c) Por estos motivos, el acceso de las EFS de los Estados miembros a la citada documentación solo podría producirse en unas estrictas condiciones de confidencialidad, que pueden resumirse de la siguiente manera:

1. Las EFS podrán consultar determinadas secciones de la documentación, pero no podrán obtener copias físicas ni digitales.

2. Las EFS no podrán incluir referencias a esta documentación en sus informes (ya sea en versiones finales o en borradores de los mismos).

3. Los informes de las EFS no podrán incluir observaciones sobre la actuación de la JUR.

4. La JUR solicitará a las ANR copia de los borradores de informe elaborados por las EFS, referidos al proceso de elaboración de planes de resolución, que estas conozcan, con objeto de comprobar cualquier referencia que exista en los mismos al MUR y adoptar actuaciones (no explicitadas en el Acuerdo) en su condición de responsable de su funcionamiento.

2.115. Todas las EFS participantes en la auditoría coordinada del MUR a la que se ha hecho referencia en el apartado I de este Informe, entre ellas el Tribunal de Cuentas de España, solicitaron a sus respectivas ANR la misma documentación, en ejecución del programa de trabajo acordado, y obtuvieron la misma respuesta de la JUR. Todas las EFS acordaron no acceder a las condiciones definidas por la JUR, ya que su aceptación impediría utilizar las citadas notas orientativas, técnicas y estratégicas elaboradas por la JUR como evidencia documental de las conclusiones que obtuvieran en su trabajo fiscalizador. De manera particular por lo que se refiere al Tribunal de Cuentas de España, al margen de que sus Normas de Fiscalización le obligan a conservar evidencia documental del trabajo fiscalizador realizado, no puede aceptarse que el resultado del mismo pueda quedar condicionado por su revisión por una entidad ajena al sector público español y por unas eventuales actuaciones no explicitadas por parte de este.

2.116. El Tribunal de Cuentas de España sí ha tenido acceso incondicionado a los planes de resolución de las LSI seleccionados para su análisis (ver punto 2.113 de este Informe). Este análisis, como se ha indicado, ha consistido en comprobar si su contenido se ajusta a lo establecido en la normativa reguladora del mismo, aplicando un programa de trabajo acordado conjuntamente por todas las EFS participantes en la auditoría coordinada. Pero, por los motivos señalados, no ha podido comprobarse si se sujetan al RPM, ni a las notas orientativas, técnicas y estratégicas elaboradas por la propia JUR. Esto supone una limitación a efectos de la posibilidad de efectuar una fiscalización incondicionada de la adecuación de las actuaciones de las ANR españolas, en relación con las LSI, a eventuales requerimientos normalizados derivados de la introducción del nuevo marco regulador de los procesos de resolución que hubiera podido establecer la JUR, máximo responsable del funcionamiento del MUR. Las consecuencias de esta limitación de la fiscalización serán analizadas en detalle en el subapartado II.3 de este Informe. En cualquier caso, debe hacerse constar que en la exposición de los resultados obtenidos en el análisis del contenido de los planes, que figura en los puntos siguientes de este Informe, se ha evitado hacer referencia a detalles específicos que puedan perjudicar la confidencialidad de los mismos, por lo que las deficiencias detectadas se exponen, con carácter general, de una manera global.

2.117. Con arreglo a su normativa reguladora, los planes de resolución de las LSI deben, en primer lugar, analizar la estructura y el modelo de negocio de las entidades. Para ello analizan, entre otras cuestiones, la estructura y la composición del grupo en cuestión, identificando sus principales entidades y la distribución de tareas y negocios. Se identifican las sociedades más relevantes por su contribución al negocio y por cuáles se prestan servicios esenciales para el cumplimiento de sus funciones, como puede ser el soporte tecnológico necesario para el mantenimiento de la actividad, lo que será objeto de atención especial en caso de resolución para evitar problemas de continuidad operativa. Por otra parte, se examina si la entidad o las entidades del grupo realizan funciones esenciales, entendiendo como tales las prestadas a terceros que probablemente pudieran tener un impacto significativo sobre la entidad en caso de sufrir una perturbación brusca o las susceptibles de provocar un contagio o socavar la confianza general de los participantes del mercado. Este aspecto reviste especial relevancia, pues las funciones esenciales deben preservarse en un proceso de resolución, dado su carácter sistémico o de potencial generador de contagio de problemas a la economía o a la estabilidad financiera. También se consideran las principales interdependencias existentes, fundamentalmente

financieras, legales y operativas, tanto en el seno del grupo como con terceros, para valorar los posibles efectos que una interrupción súbita de la actividad en cualquiera de ellas podría tener en el resto del grupo o en el sistema financiero en su conjunto.

2.118. En este ámbito, los planes de resolución muestran algunas carencias. Por ejemplo, pese a que todos los planes analizados eran en realidad actualizaciones de planes previos, no se analizan en ellos los principales cambios materiales efectuados desde el plan original. A este respecto, el artículo 16 del Reglamento Delegado (UE) 2016/1075 señala que el plan debe proporcionar *“información actualizada [...] en lo que respecta a cualesquiera cambios importantes que, desde su última presentación, se hayan producido en la entidad o entidades, en particular los relativos a su estructura jurídica u organizativa, sus actividades o su situación financiera”*¹³.

2.119. En materia de interdependencias organizativas esenciales externas se ha observado un análisis poco minucioso de las posiciones derivadas de las entidades financieras para el caso de posibles incumplimientos, hallándose una única referencia a dichos instrumentos en los planes, contenida en la hoja de balance. Hay que tener en cuenta, no obstante, que, tal como se señala en las alegaciones del Banco de España a este punto, al tratarse de LSI las posiciones en instrumentos derivados no son especialmente relevantes.

2.120. Ninguno de los cuatro planes analizados contiene referencia alguna a las prioridades que cada entidad debería afrontar de cara al siguiente ejercicio, en relación con los anteriores, si bien describen las medidas acometidas por las entidades para mejorar su resolubilidad en cumplimiento de las prioridades comunicadas en ejercicios anteriores.

2.121. De acuerdo con el contenido de los planes señalado en el punto 2.85 de este Informe, el siguiente capítulo del plan debe centrarse en las estrategias de resolución más apropiadas. Así, sobre la base del análisis de la información previa, según el modelo de negocio de la entidad, se debe determinar la estrategia de resolución preferida y, dentro de esta, la herramienta de resolución que mejor se adecúa a las características de la entidad o del grupo en cuestión, para alcanzar el cumplimiento de los objetivos de resolución establecidos en la normativa. En este sentido, se ha comprobado que los planes de resolución analizados describen no solo cuál sería la herramienta de resolución preferida en función de las características de la entidad o del grupo, sino también posibles alternativas que podrían implantarse si las circunstancias presentes en el momento de la resolución así lo aconsejaran.

2.122. A efectos de determinar la estrategia de resolución más apropiada es preciso valorar si la entidad o el grupo objeto de análisis presentan interés público. Si no existiera este elemento, habrían de aplicarse los procedimientos ordinarios de insolvencia establecidos en la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal. Se considerará que existe interés público cuando se concluya que la liquidación de la entidad en el marco de un procedimiento concursal no permite alcanzar razonablemente los objetivos de resolución en la misma medida que el procedimiento administrativo de resolución. Para llevar a cabo este análisis, el Banco de España ha de evaluar si la liquidación con arreglo al procedimiento de insolvencia ordinario es creíble y, en ese caso, si también es factible. A la hora de evaluar la credibilidad de una liquidación, hay que tomar en consideración el probable impacto en el sistema financiero, y, en concreto, si la liquidación lograría los objetivos de la resolución, entre los que se incluye la protección de los depósitos garantizados.

2.123. En su evaluación de la credibilidad, el Banco de España afirmó en los cuatro planes analizados que la liquidación concursal no se consideraba creíble por los potenciales efectos adversos que es susceptible de generar para la economía real y el sistema financiero español, por lo que los planes no llegaron a analizar la eventual factibilidad de los procedimientos de liquidación concursal.

¹³ Pese a lo señalado en las alegaciones del Banco de España, el contenido del punto 3.1.3 de los planes de resolución analizados se refiere a las principales operaciones de la entidad, pero no a los principales cambios materiales producidos en esta, que es el contenido requerido por el citado Reglamento Delegado (UE) 2016/1075.

2.124. La protección de los fondos públicos, de los depósitos garantizados y de los fondos reembolsables y activos de los clientes son objetivos que el Banco de España se propone tener en cuenta en la resolución de las entidades. Sin embargo, se ha observado margen de mejora en la información contenida al respecto en los planes. Hay que tener en cuenta, no obstante, que, como se señala en las alegaciones del Banco de España a este punto, los tres objetivos citados se alcanzan en la misma medida en caso de resolución y en caso de liquidación.

2.125. Junto con la estrategia de resolución, las autoridades competentes deben determinar las herramientas de resolución incluidas en la normativa, o las combinaciones de ellas, que se consideran más adecuadas para el logro de los objetivos de resolución. Las herramientas contempladas en la legislación actual son las siguientes:

- La venta del negocio de la entidad.
- La transmisión de activos o pasivos a una entidad puente.
- La transmisión de activos o pasivos a una sociedad de gestión de activos.
- La recapitalización interna o *bail-in*.

2.126. El código normativo único exige una descripción de todas las alternativas a la estrategia de resolución preferida si esta no pudiera aplicarse. El Tribunal ha constatado que todos los planes de resolución analizados abordan alternativas a la estrategia preferida.

2.127. Los planes incluyen también un resumen de los motivos que, a juicio de quienes los elaboran, llevan a recomendar el uso de unas herramientas de resolución sobre otras. Además, los planes incluyen información sobre los pasos necesarios para su implantación práctica, aunque en este punto la justificación no suele ser muy extensa, pese a lo señalado en las alegaciones del Banco de España a este punto.

2.128. El tercer elemento básico que deben contener los planes de resolución es el análisis de la capacidad de absorción de pérdidas de las entidades y de la disponibilidad de instrumentos financieros que pudieran contribuir a la recapitalización en caso necesario. Para ello las entidades deben proporcionar información periódica (el denominado *Liability Data Report* - LDR), que incluye un detalle de la composición de sus fondos propios y pasivos, los vencimientos y las cuantías, la normativa legal a la que están sometidos, la naturaleza de sus tenedores, etc. El LDR permite obtener una visión de los instrumentos financieros que son computables para los requerimientos del MREL, o que no siendo computables para el MREL podrían contribuir a recapitalizar la entidad en caso necesario.

2.129. En el proceso de elaboración, evaluación y actualización de los planes de resolución, corresponde al Banco de España fijar el requerimiento mínimo del MREL a cada entidad y comprobar si estas cumplen con dicho requerimiento en todo momento. La metodología para la determinación de los requerimientos del MREL depende, entre otros factores, de las herramientas de resolución consideradas en la planificación de la resolución.

2.130. El Banco de España, para determinar el objetivo del MREL de las entidades bajo su responsabilidad directa, ha aprobado el 17 de diciembre de 2019 el "Manual de procedimientos: MREL para Entidades Menos Significativas". Se basa en el Reglamento Delegado (UE) nº 2016/1450 y en la actual política de MREL¹⁴ desarrollada por la JUR, que incluye previsiones específicas para aquellas entidades para las que la herramienta de resolución preferida es la venta o el banco puente.

¹⁴ Documento titulado "*Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities (MREL). 2018 SRB Policy for the second wave of resolution plans*" (Requerimientos de fondos propios y pasivos admisibles. Política de la JUR para la segunda ola de planes de resolución del ciclo de 2018).

2.131. Los elementos incluidos en la decisión MREL enviada por el Banco de España a cada entidad producen efectos vinculantes. Todos los demás elementos incluidos en el plan de resolución con respecto al MREL son de carácter informativo.

2.132. Antes de la aprobación del manual de MREL, es decir, dentro del ámbito temporal analizado en esta fiscalización, el Banco de España no había establecido aún los objetivos del MREL consolidado para ninguna de las entidades LSI de la muestra analizada. Ha de tenerse en cuenta, no obstante, que el Banco de España ha adoptado, en relación con el MREL para las LSI, una posición de acercamiento gradual a su regulación, en la que estimó que no era procedente fijar requerimientos para las LSI antes de que la JUR hiciera lo propio para las SI (lo que solo tuvo lugar desde 2018). Además, el Banco de España ha informado a este Tribunal de que en los planes elaborados a lo largo del ejercicio 2019, con datos referentes al ciclo finalizado con fecha 31.12.2018, ya están siendo incorporados los requisitos MREL de todas las entidades.

2.133. Por último, los planes de resolución completos deben referirse a los procedimientos que aseguren la transmisión de información necesaria a las autoridades de resolución de manera precisa y puntual. Uno de los elementos clave de todo proceso de resolución es que las entidades puedan facilitar rápidamente toda la información que pudiera ser necesaria para la toma de decisiones por parte de las autoridades de resolución.

2.134. En este sentido, algunos planes de resolución indican que los sistemas informáticos de los bancos tendrían problemas para facilitar los datos necesarios a tiempo para la recapitalización interna. En efecto, la recapitalización interna de depósitos y bonos en un plazo de 48 horas constituiría un inmenso desafío técnico para la mayoría de los bancos, dada la complejidad de sus sistemas informáticos y de gestión. Antes de ejecutar un plan de recapitalización interna, es necesario que los sistemas de gestión puedan calcular el importe disponible para llevarla a cabo. Los planes de resolución analizados ponen de manifiesto que el plazo de envío informado por las entidades no ha podido ser verificado¹⁵.

2.135. Asimismo, toda resolución requiere un proceso de comunicación coordinado entre las autoridades de resolución y las entidades afectadas, de manera que se eviten mensajes contradictorios o que pudieran generar confusión, y que se facilite una información clara y oportuna sobre los motivos por los que se adopta la decisión de resolución y los efectos que tiene sobre todos los potenciales interesados y afectados. A este respecto se han observado algunas deficiencias en varios de los planes analizados en cuanto a la confidencialidad y otra normativa aplicable, pese a lo señalado en las alegaciones del Banco de España a este punto.

2.136. Tal como se ha señalado en el punto 2.86 de este Informe, los planes de resolución completos deben revisarse y actualizarse anualmente. A finales del ejercicio 2017, el Banco de España había elaborado planes de resolución para todas las trece entidades clasificadas como LSI con plan completo (es decir, no sujetas a obligaciones simplificadas). Desde entonces ha cumplido anualmente los plazos de revisión establecidos de acuerdo con el Reglamento del MUR.

2) Elaboración por el Banco de España y la CNMV de planes simplificados para LSI

2.137. Tomando en consideración las Directrices de la EBA (EBA/GL/2015/16), las autoridades de resolución preventiva adaptaron su normativa interna para la elaboración de planes simplificados. La Comisión Ejecutiva del Banco de España adoptó un acuerdo al efecto el 3 de diciembre de 2015 y la CNMV aprobó el manual de actuación sobre resolución preventiva en abril de 2016.

2.138. La Política de obligaciones simplificadas aprobada por la Comisión Ejecutiva del Banco de España el 22 de mayo de 2018 establecía los siguientes criterios, tomados del artículo 4 del

¹⁵ El Banco de España informa en sus alegaciones del resultado de unas pruebas realizadas en 2019 respecto de dos LSI, las cuales permitieron comprobar que las entidades fueron capaces de generar la información en los plazos que habían declarado previamente.

BRRD, como método de valoración de si a una entidad le era aplicable el criterio de obligaciones simplificadas: tamaño, interconexión con otras instituciones o con el sistema financiero en general, ámbito y complejidad de las actividades, perfil de riesgo, régimen jurídico, naturaleza del negocio, estructura accionarial, forma legal, pertenencia a un sistema institucional de protección o a otro sistema de solidaridad mutua de cooperación y prestación de algún servicio o actividad de inversión. Para evaluar los tres primeros criterios se establecían indicadores obligatorios y otros voluntarios. Para el resto de criterios únicamente se establecían indicadores de carácter opcional.

2.139. Tras la entrada en vigor del Reglamento Delegado (UE) nº 2019/348 el Banco de España se ha visto obligado a adaptar su política de obligaciones simplificadas. El 28 de octubre de 2019 la JUR aprobó la política propuesta por el Banco de España. Finalmente dicha política ha sido aprobada para uso interno del Banco de España el 12 de noviembre de 2019.

2.140. Por su parte, la CNMV, para la clasificación de las ESI como entidades a las que se les puedan aplicar los criterios de obligaciones simplificadas, adoptó los criterios orientativos sobre la concurrencia de interés público establecidos en la resolución de ESI elaborada por el FROB el 14 de julio de 2016.

2.141. La política de obligaciones simplificadas vigente en el periodo fiscalizado establecía la actualización de los planes simplificados en un periodo máximo bienal, dentro de los límites establecidos por la normativa europea. De acuerdo con el citado documento, no es necesaria una revisión anual ya que se pueden lograr los objetivos para este tipo de planes con una revisión cada dos años.

2.142. Para evaluar el contenido y la consistencia de los planes de resolución de obligaciones simplificadas elaborados por el Banco de España se ha seleccionado una muestra formada por siete de los veintinueve planes de resolución elaborados hasta el cierre del ciclo 2018 para entidades clasificadas como LSI sujetas a obligaciones simplificadas. Al igual que se ha señalado respecto de los planes completos, el análisis realizado ha consistido en comprobar si los planes incluyen el contenido mínimo que deben tener de acuerdo con la normativa que les resulta aplicable (ver punto 2.94 de este Informe).

2.143. Los planes de resolución analizados muestran algunas carencias. Pese a que tres de los planes son actualizaciones de planes previos, no contienen referencias a los principales cambios materiales efectuados en el plan, aunque sí recogen las operaciones recientes más significativas¹⁶.

2.144. En materia de información relativa a la protección de los fondos públicos, de los depósitos garantizados y de los fondos reembolsables y activos de los clientes, los planes simplificados presentan el mismo margen de mejora al que se ha hecho referencia en el punto 2.124 de este Informe respecto de los planes completos, siendo de aplicación también las matizaciones allí expuestas.

2.145. En el caso de entidades para las que se haya decidido que la estrategia de resolución más adecuada es la aplicación de procedimientos normales de insolvencia, los requerimientos del MREL han de limitarse a los que se estimen necesarios para absorber pérdidas, no siendo necesario recapitalizar la entidad, pues no se prevé que la entidad continúe su actividad tras la liquidación.

2.146. En relación con la determinación de los objetivos del MREL en los planes simplificados cabe reiterar lo señalado en el punto 2.132 de este Informe respecto de los planes completos.

¹⁶ En relación con las alegaciones del Banco de España a este punto, véase la nota a pie de página 13 de este Informe (punto 2.118).

2.147. Por último, en relación con el marco de comunicación, todos los planes simplificados contenían un cuadro indicativo de los responsables encargados de la comunicación en caso de liquidación.

2.148. Tal y como se ha señalado en el punto 2.141 de este Informe, los planes de resolución simplificados deben revisarse y actualizarse al menos cada dos años. Hasta finales del ejercicio 2019 el Banco de España no finalizó la elaboración de los planes de resolución simplificados para todas las entidades sujetas a obligaciones simplificadas. El Banco de España ha informado de que espera poder mantener de ahora en adelante el plazo de actualización fijado de acuerdo con su Política de obligaciones simplificadas.

3) Actuaciones del FROB en relación con los planes de resolución de LSI

2.149. De acuerdo con los datos proporcionados por las entidades fiscalizadas, todos los planes elaborados por el Banco de España en los ciclos 2016 a 2018 fueron remitidos al FROB para que, previa aprobación de los mismos, fueran informados. Se ha cumplido así lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 11/2015. Para la elaboración de los citados informes, el FROB dispone de un documento denominado "Guía orientativa de tareas a realizar por el FROB en el ámbito de la planificación de la resolución de entidades de crédito menos significativas y empresas de servicios de inversión".

2.150. Los planes de resolución remitidos al FROB fueron analizados, elaborándose informes de contenido homogéneo tanto para los planes completos como para los planes simplificados. Es preciso señalar en este punto que los informes elaborados por el FROB contienen recomendaciones o sugerencias destinadas tanto a la entidad financiera como al Banco de España, pero que en ningún caso tienen carácter vinculante.

2.151. En relación con el contenido de los informes, este Tribunal ha observado que las recomendaciones o sugerencias efectuadas por el FROB son reiterativas año tras año al informar en relación con una misma entidad. El FROB lo atribuye a que los objetivos propuestos se formulan de una manera amplia, marcando un horizonte al que debe orientarse la planificación con objeto de asegurar la resolubilidad de las entidades. De esta forma, aunque durante el ejercicio posterior la entidad financiera, o bien el Banco de España, haya podido progresar en torno al objetivo concreto, si no se ha cumplido al cien por cien continuará apareciendo como recomendación en el informe elaborado por el FROB. No se informa sobre el cumplimiento de objetivos parciales o la consecución de objetivos por etapas, de forma que no es posible reflejar en los mismos las mejoras o cambios efectuados.

2.152. El artículo 24 de la Ley 11/2015 señala en relación con la apertura del proceso de resolución: "El FROB notificará sin demora el texto íntegro de la decisión por la cual se decide sobre la apertura de un proceso de resolución, así como el de la decisión por la cual se adoptan medidas de resolución, con indicación de la fecha a partir de la cual surtirán efecto las medidas adoptadas, a la entidad objeto de resolución, a las autoridades previstas en el artículo 69 y a las autoridades que se determinen reglamentariamente." La Ley 11/2015 no deja claro si se debe aprobar por un lado la entrada en resolución y por otro el esquema de resolución, o si deben ser dos decisiones simultáneas. En teoría, caben las dos posibilidades. El artículo 23 de la Ley 11/2015 hace referencia a una única "decisión relativa a la iniciación de los procesos de resolución", que debe incluir "las medidas que el FROB tenga, en su caso, intención de adoptar". No obstante, el artículo 24 hace referencia a dos decisiones separadas, una por la cual se decide sobre la apertura de un proceso de resolución y otra por la cual se adoptan las medidas de resolución. El FROB considera que la redacción de la Ley 11/2015 permite una flexibilidad beneficiosa para gestionar estas situaciones, en el sentido de que, por lo general, las decisiones de entrada en resolución y la adopción del esquema de resolución serán simultáneas, pero sin descartar la posibilidad de que no lo sean si ello resulta adecuado para adaptarse a escenarios

complejos de prever. En el caso de entidad resuelta en 2017 las decisiones de entrada en resolución y la adopción del esquema de resolución fueron simultáneas.

II.3. LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN Y CONSECUENCIAS DE LAS MISMAS

2.153. Como se ha indicado reiteradamente a lo largo de este Informe, la presente fiscalización se ha desarrollado en paralelo a una auditoría coordinada realizada por varias EFS de Estados miembros de la Unión Europea sobre la adaptación de los Estados a los requerimientos derivados de la creación del MUR. Esta auditoría coordinada, y de la misma forma la presente fiscalización, responde a una inquietud subyacente en el seno de las EFS: dilucidar si la creación del MUR, como ocurrió previamente con el MUS, al atribuir competencias y responsabilidades a una entidad supranacional (en este caso, la JUR, y en el caso del MUS el BCE), resta efectividad a la capacidad fiscalizadora de las EFS para comprobar la elaboración y ejecución de los planes de resolución (situación habitualmente descrita en la doctrina fiscalizadora internacional como *audit gap*).

2.154. Es evidente que las EFS, como el Tribunal de Cuentas de España, solo pueden ejercer su función fiscalizadora sobre las actuaciones de sus respectivos sectores públicos, quedando fuera de su alcance la actuación de entidades pertenecientes o vinculadas a la Unión Europea, como la JUR o el BCE. La fiscalización de estas entidades corresponde al Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (TCE). Una primera conclusión que puede extraerse, por tanto, es que el examen global de la planificación y la ejecución de los planes de resolución requiere la participación de las EFS y del TCE, cada uno en el ámbito de sus respectivas competencias, y la adecuada coordinación e intercambio de información entre las EFS y el TCE.

2.155. Pero, al margen de ello, el Tribunal de Cuentas es competente para ejercer su función fiscalizadora con plena efectividad sobre entidades del sector público como las que forman el ámbito subjetivo de la presente fiscalización: el Banco de España, el FROB y la CNMV. Su actuación en materia de elaboración y ejecución de los planes de resolución debe ser objeto de fiscalización por el Tribunal de Cuentas, incluso aun cuando, como es el caso, su participación en esas actuaciones esté regulada, impuesta o condicionada por decisiones de una entidad ajena al ámbito fiscalizador del Tribunal, como la JUR. Y la misma conclusión puede obtenerse incluso aun cuando parte de esas actuaciones son preparatorias de decisiones cuya titularidad última le corresponde a la JUR. Si la JUR, en el ejercicio de sus competencias, imparte instrucciones a las entidades españolas sobre cómo deben planificar y ejecutar los procesos de resolución, porque así lo establece la normativa de Derecho comunitario y español reguladora del MUR, el Tribunal de Cuentas no podrá fiscalizar la razonabilidad, integridad y calidad técnica de tales instrucciones, pero sí deberá conocerlas para poder evaluar la actuación de las entidades españolas. Y si las citadas entidades, en el ejercicio de sus competencias, participan en la elaboración de planes de resolución, su contenido debe ser fiscalizado por el Tribunal de Cuentas incluso pese a que la autoridad encargada de su aprobación sea la JUR.

2.156. Como se ha expuesto en este Informe, el Tribunal de Cuentas solicitó al Banco de España la documentación acreditativa de su participación en la elaboración de los planes de resolución de las SI, así como el RPM aprobado por la JUR que, según afirma la propia JUR, es el principal documento regulador de la elaboración de los planes de resolución de las SI, y otras notas orientativas, técnicas y de estrategia aprobadas por la JUR reguladoras del mismo proceso. También se solicitó al FROB, en su condición de autoridad de resolución ejecutiva, el expediente del único caso de resolución ejecutada. El único objetivo de estas solicitudes, en coherencia con el objetivo de esta fiscalización y de la auditoría coordinada, era comprobar si las entidades españolas han adaptado sus procedimientos de actuación a la normativa reguladora del MUR. Como se ha señalado en este Informe, tanto el Banco de España como el FROB solicitaron a la JUR, en su condición de autor o titular último de la citada documentación, autorización para permitir el acceso del Tribunal de Cuentas a la misma. La JUR denegó el acceso a esta documentación o definió unas condiciones de restricción de acceso inasumibles para el Tribunal

de Cuentas (y para el resto de EFS participantes en la auditoría coordinada), tal como se ha indicado en los puntos 2.76, 2.81 y 2.115 de este Informe.

2.157. En consecuencia, el Tribunal de Cuentas se ha enfrentado en la presente fiscalización a las siguientes limitaciones:

a) Al no haber podido acceder a la documentación elaborada por el Banco de España integrante de los planes de resolución referidos a las SI españolas, el Tribunal no ha podido comprobar si los planes de las SI españolas han sido elaborados conforme a la normativa reguladora de los mismos, ni, en particular, si la participación del Banco de España en este proceso se ha sometido a la normativa que la regula.

b) Al no haber podido acceder al expediente de resolución del único caso de resolución ejecutada, el Tribunal de Cuentas no ha podido comprobar las actuaciones realizadas por el FROB como autoridad de resolución ejecutiva.

c) Al no haber podido acceder a determinada documentación elaborada por la JUR, el Tribunal de Cuentas no ha podido comprobar si las actuaciones de las entidades objeto de esta fiscalización en la elaboración de los planes de resolución de las LSI españolas se han adecuado a eventuales requerimientos normativos derivados de la introducción del nuevo marco regulador de los procesos de resolución que hubiera podido establecer la JUR, máximo responsable del funcionamiento del MUR.

2.158. En consecuencia, el Tribunal no ha podido cumplir en su integridad el objetivo de comprobar si las entidades del ámbito subjetivo de la fiscalización, Banco de España, FROB y CNMV, han adaptado sus procedimientos de actuación a la normativa reguladora del MUR y al nuevo marco regulador de los procesos de resolución. Como se ha señalado en este Informe, las pruebas alternativas realizadas (sobre las reorganizaciones administrativas, la regulación interna emitida por tales entidades y el contenido de los planes elaborados respecto de las LSI) permiten inferir que los procedimientos sí están adaptados, pero no ha podido obtenerse evidencia directa.

2.159. Como se ha señalado en el punto 2.154 de este Informe, una fiscalización global de los procesos de resolución podría realizarse por medio de la colaboración de la respectiva EFS (en este caso, el Tribunal de Cuentas) con el TCE, actuando cada uno en su respectivo ámbito: el TCE respecto de la JUR y el Tribunal de Cuentas de España respecto de las entidades españolas. No obstante, esta solución teórica se enfrenta, en la práctica, a dificultades derivadas de la relación entre el TCE y la JUR. En efecto, en el Informe especial 23/2017 del TCE sobre la JUR se señala que, pese a que el TCE dispone por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) de atribuciones de fiscalización de la JUR y pleno acceso a la documentación necesaria para llevarla a cabo, la JUR restringió el acceso del TCE a determinada documentación, invocando limitaciones especiales de confidencialidad derivadas del interés representado por la estabilidad financiera. El TCE manifiesta en su Informe que discrepa de la interpretación de la JUR, argumentando que el TFUE no prevé excepciones como las invocadas por la JUR. No obstante, añade que pudo acceder al análisis, en condiciones restringidas de confidencialidad, de determinada documentación de la JUR que le permitió ofrecer algunas opiniones sobre su funcionamiento. Pero debe destacarse, por lo que tiene de repercusión sobre la presente fiscalización, que el análisis realizado por el TCE de la JUR se enfrentó también a limitaciones.

2.160. Cabe recordar, a este respecto, que el TCE se enfrentó también a limitaciones en su fiscalización de la gestión del MUS por el BCE. En este caso, las limitaciones proceden de la restrictiva regulación de las competencias fiscalizadoras del TCE sobre el BCE y de la interpretación de este último sobre su independencia garantizada por su regulación estatutaria.

2.161. En una auditoría coordinada realizada en 2016 y 2017 por varias EFS de los Estados miembros de la UE sobre el funcionamiento del MUS (en la que no participó el Tribunal de Cuentas de España) se concluyó que las EFS se enfrentaron a limitaciones en el acceso a la

documentación del BCE y de las Autoridades Nacionales de Supervisión (en el caso español esta función la desempeña el Banco de España) similares a las expuestas en este Informe respecto del MUR. El Comité de Contacto de los Presidentes de las EFS de los Estados miembros de la UE adoptó una declaración en noviembre de 2018, a la vista de los resultados de esta auditoría coordinada y de los trabajos del TCE en relación con el MUS, en la que instó a los Gobiernos y Parlamentos nacionales, así como al Parlamento, al Consejo y a la Comisión de la UE, a:

a) Garantizar el acceso pleno a toda la información que el TCE estime pertinente a los efectos de su actividad de control de la gestión del MUS por el BCE;

b) Garantizar que las EFS de la zona del euro con competencias para fiscalizar las funciones supervisoras puedan tener acceso a toda la información (incluida la del BCE) que estimen pertinente para que puedan ejercer tales competencias.

2.162. En octubre de 2019 se firmó un Memorándum de Entendimiento entre el TCE y el BCE para regular las relaciones entre ambas Instituciones en lo que se refiere a la realización de actuaciones de fiscalización por la primera de la función supervisora desarrollada por la segunda. Aun cuando el Memorándum, como es lógico, no modifica la regulación legal de la capacidad fiscalizadora del TCE sobre el BCE, sí declara la voluntad del BCE de proporcionar al TCE toda la documentación que necesite para el pleno ejercicio de su función fiscalizadora de la actuación del BCE en materia de supervisión; disponiendo, a estos efectos, determinadas precauciones en materia de confidencialidad. El escaso tiempo transcurrido desde la firma de este Memorándum ha impedido, por el momento, verificar si su puesta en práctica contribuirá a reducir las limitaciones a las que se ha enfrentado el TCE hasta la fecha.

2.163. Al margen de lo anterior, no se han verificado avances en relación con el cumplimiento de lo solicitado por el Comité de Contacto respecto del acceso incondicionado a la documentación (incluida la del BCE) que permita ejercer plenamente la función fiscalizadora de las EFS en materia de supervisión.

2.164. Lo señalado en los puntos anteriores respecto de la fiscalización del MUS puede ser reiterado respecto de la fiscalización del MUR. Así, a la vista de los resultados obtenidos por las EFS participantes en la auditoría coordinada del MUR, similares a los obtenidos por el Tribunal de Cuentas y expuestos en el presente Informe, puede razonablemente esperarse que el Comité de Contacto de las EFS de los Estados miembros de la UE adoptará en su próxima reunión una declaración en la que inste a los Gobiernos y Parlamentos nacionales, así como al Parlamento, al Consejo y a la Comisión de la UE, a que se garantice que tanto el TCE como las EFS de los Estados miembros puedan ejercer sin limitaciones, en sus respectivos ámbitos, su función fiscalizadora sobre las actuaciones en materia de resolución. Una vez garantizada la inexistencia de estas limitaciones podrá tener plena efectividad una colaboración entre las EFS y el TCE de la que resulte, como producto, una fiscalización global del funcionamiento a todos los niveles del MUR.

III. CONCLUSIONES

III.1. EN RELACIÓN CON LA CREACIÓN DEL MECANISMO ÚNICO DE RESOLUCIÓN Y LAS MODIFICACIONES DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LAS AUTORIDADES NACIONALES DE RESOLUCIÓN

3.1. El inicio de la crisis financiera internacional en el periodo 2007-2009 determinó la aceleración de iniciativas de muy diverso tipo tendentes a la reforma de los sistemas de supervisión y resolución de las entidades financieras. Entre estas iniciativas anteriores a la crisis destacan los acuerdos de Basilea, cuyo objetivo principal fue establecer nuevos parámetros de medición y establecimiento de requerimientos de capital y fondos propios de las entidades financieras en cuantías suficientes para afrontar condiciones de riesgo. Continuando esta línea de reforma, la crisis financiera fue la causa definitiva de los acuerdos políticos alcanzados en la Unión Europea (UE) para reformar los sistemas de supervisión y resolución. Estos acuerdos han concluido en la entrada en vigor del Mecanismo Único de Supervisión (MUS), en noviembre de 2014, y del Mecanismo Único de Resolución (MUR) en enero de 2016. El acuerdo contempla también la creación de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, pendiente aún de aprobación (puntos 2.1 a 2.7).

3.2. Los tres mecanismos citados en el punto anterior constituyen los tres pilares de la Unión Bancaria, que será una realidad definitiva cuando se acuerde la entrada en vigor del Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. La Unión Bancaria tiene como objetivo fundamental asegurar el sometimiento de las entidades financieras y de las autoridades de supervisión y resolución a unas reglas comunes de funcionamiento, caracterizadas por un trasvase de las competencias reguladoras de carácter general y de las de coordinación y responsabilidad última del funcionamiento de los sistemas a unas entidades dependientes o vinculadas a la UE (esto es, detrayendo competencias de las autoridades reguladoras y supervisoras nacionales). En materia de resolución, que es el objeto propio de esta fiscalización, la creación del MUR tiene por finalidad garantizar la resolución ordenada de las entidades de crédito en dificultades, de una forma homogénea entre países, y bajo el principio de minimización del coste para los contribuyentes (puntos 2.8 a 2.12).

3.3. En definitiva, la Unión Bancaria se está construyendo sobre la base de una prolija regulación normativa de la Unión Europea, buena parte de ella de aplicación inmediata directa en los Estados miembros, y de una regulación nacional, subordinada a ella, que la transpone cuando es necesario y, en todo caso, la desarrolla. En materia de resolución la normativa europea básica está formada por la Directiva 2014/59/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014 (conocida como BRRD), por la que se establece un marco para la reestructuración y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y el Reglamento (UE) nº 806/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, que desarrolla el MUR (Reglamento del MUR). Dicha Directiva ha sido transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, y el Real Decreto 1012/2015, de 6 de noviembre, de desarrollo de la anterior (puntos 2.13 a 2.16).

3.4. La BRRD y el Reglamento citado regulan el funcionamiento del sistema conocido como MUR, sobre la base de la creación de una autoridad centralizada de resolución, la Junta Única de Resolución (JUR), y la intervención de las denominadas Autoridades Nacionales de Resolución (ANR). La JUR será responsable de la elaboración de los planes de resolución y de la adopción de todas las decisiones relacionadas con la resolución de las entidades financieras de mayor tamaño, las consideradas como significativas (SI), así como de otros grupos transfronterizos dentro de la zona euro. Por su parte, corresponden a las ANR las mismas funciones con respecto a las restantes entidades, las consideradas como menos significativas (LSI). La JUR ejerce las funciones que tiene atribuidas en su ámbito competencial en colaboración con las ANR. La

clasificación de cada entidad financiera o grupo de entidades en la categoría de SI o en la de LSI corresponde al Banco Central Europeo (BCE) en función de una serie de parámetros objetivos definidos en el Reglamento Marco del MUS. De hecho, los criterios aplicados para decidir qué entidades son SI a efectos del MUR son los definidos para el MUS (puntos 2.17 a 2.20).

3.5. La BRRD permitía a los Estados miembros optar por centralizar las funciones de resolución preventiva y ejecutiva que les corresponden en una sola autoridad o bien asignar cada una de estas funciones a autoridades distintas, habiendo sido esta última la opción elegida en el caso español. Por ello, en España hay tres ANR, todas ellas entidades ya existentes en la fecha de entrada en funcionamiento del MUR: el FROB, que asume las funciones de autoridad de resolución ejecutiva; el Banco de España, como autoridad de resolución preventiva en relación con las entidades de crédito; y la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), como autoridad de resolución preventiva en relación con las empresas de servicios de inversión (ESI) (puntos 2.26 y 2.27).

3.6. Estas tres entidades han acometido un profundo proceso de reorganización con la finalidad de adaptarse a las nuevas necesidades derivadas de la puesta en funcionamiento del MUR; proceso que se ha materializado en la creación o redefinición de las pertinentes unidades y en la regulación ordenada de sus funciones. Las medidas adoptadas aseguran razonablemente que las entidades citadas se encuentran en condiciones de cumplir sus funciones respectivas en materia de resolución. Puede concluirse, por tanto, que la normativa y los procedimientos aplicados por el FROB, el Banco de España y la CNMV en materia de resolución de entidades financieras están adaptados a los requerimientos del MUR y del nuevo marco regulador de los procesos de resolución (puntos 2.36 a 2.51).

III.2. EN RELACIÓN CON LAS ACTUACIONES DE RESOLUCIÓN REFERIDAS A LAS SI ESPAÑOLAS

3.7. Los planes de resolución son un instrumento de carácter eminentemente preventivo que contempla las medidas y actuaciones que, potencialmente, podría realizar la ANR frente a una entidad en el caso de que incurriera en condiciones de resolución. Como se ha indicado, la JUR es la entidad responsable de la elaboración de los planes de resolución y de la adopción de todas las decisiones relacionadas con la resolución de las entidades financieras consideradas como SI, así como de otros grupos transfronterizos dentro de la zona euro. También es la responsable de la planificación de las actuaciones respecto a las SI, competencia para la cual la JUR ha dictado diversas instrucciones y manuales que deben aplicar las ANR. Parte de estas instrucciones y manuales son públicos, pero otras, como el Manual de Planificación de la Resolución (RPM), documento aprobado en 2019 que regula en su integridad el proceso de elaboración de planes de resolución de las SI, son confidenciales (puntos 2.52 a 2.55).

3.8. Pese a este papel central de la JUR en la planificación de la resolución de las SI, el Banco de España tiene una intervención amplia en la materia, asistiendo a la JUR de la siguiente manera: a) participando en la composición de los equipos de trabajo conjuntos (IRT); b) intercambiando información con las SI en base a los requisitos señalados por la JUR; c) elaborando parte de los planes de resolución de las SI en estrecha colaboración con la JUR; y d) sometiendo los planes de resolución a todos los procesos de consultas previos a su aprobación (aunque formalmente es la JUR la que envía el plan al BCE para consulta) (puntos 2.56 a 2.58).

3.9. Al objeto de analizar la efectiva ejecución por el Banco de España de las actividades que le corresponden en el marco de la resolución preventiva de las SI, este Tribunal de Cuentas le solicitó la documentación elaborada por el mismo en relación con la redacción en el periodo fiscalizado de los planes de resolución de este tipo de entidades. Asimismo le solicitó el RPM aprobado por la JUR, al objeto de comprobar si las actuaciones del Banco de España se sujetaron a lo establecido en el mismo. Ante esta solicitud, el Banco de España formuló una consulta a la JUR con objeto de obtener autorización para poner a disposición del Tribunal de Cuentas la

documentación solicitada. En dicha consulta el Banco de España manifestó expresamente a la JUR que concede la máxima importancia a mantener una adecuada colaboración con el Tribunal de Cuentas en el ejercicio por este de su función fiscalizadora. La JUR contestó al Banco de España, y solicitó que el Banco de España trasladara dicha contestación al Tribunal de Cuentas, manifestando que la documentación que forma parte de los planes de resolución de las SI, incluso aunque haya sido elaborada por el Banco de España o por sus representantes en los IRT, no puede someterse a la fiscalización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de los Estados miembros (como el Tribunal de Cuentas), dado que es parte integrante de unos planes aprobados en última instancia por la Sesión Ejecutiva de la JUR. Añadía que el RPM solo es de aplicación en sentido estricto a la resolución de SI, materia que queda bajo la competencia directa de la JUR. Por estos motivos, la JUR trasladó al Banco de España su criterio de que el Banco de España no puede facilitar al Tribunal de Cuentas la documentación que integra los planes de resolución de las SI ni el RPM (punto 2.75).

3.10. Por este motivo, el Tribunal de Cuentas no ha podido acceder a la documentación integrante de los planes de resolución elaborados en el periodo fiscalizado referidos a las SI españolas ni al RPM. No ha podido fiscalizarse, por tanto, si los planes de las SI españolas han sido elaborados conforme a la normativa reguladora de los mismos, ni, en particular, si la participación del Banco de España en este proceso se ha sometido a la normativa que la regula. En cualquier caso, debe señalarse que los análisis realizados por el Tribunal de Cuentas sobre la información y la documentación a la que ha podido tener acceso, distinta de la cubierta por la comunicación de la JUR a la que se ha hecho referencia en el punto anterior, permiten concluir que el Banco de España aplica procedimientos de gestión que le aseguran que su participación en los procesos de elaboración de los planes de resolución de las SI se sujeta a la normativa reguladora de los mismos, y que esta participación está organizada de una manera eficaz y eficiente. Pero, como se ha señalado, no ha podido obtener evidencia documental de la participación real del Banco de España en la elaboración de los citados planes de resolución durante el periodo fiscalizado (puntos 2.76 y 2.77).

3.11. En lo que se refiere a las actuaciones ejecutivas de resolución realizadas por el FROB, en 2017 tuvo lugar la resolución de una entidad de crédito considerada SI. El Tribunal de Cuentas solicitó al FROB el expediente de resolución de dicha entidad, ya que en su condición de autoridad de resolución ejecutiva es la responsable de ejecutar cuantas operaciones sean necesarias para que la resolución se lleve a cabo conforme al esquema aprobado en última instancia por la JUR. El FROB actuó en relación con esta solicitud de forma idéntica al Banco de España: consultando a la JUR si el Tribunal de Cuentas podía tener acceso al citado expediente. La respuesta de la JUR fue también idéntica, de forma que el Tribunal de Cuentas no ha podido acceder al referido expediente. En consecuencia, el Tribunal de Cuentas no ha podido comprobar las actuaciones realizadas por el FROB como autoridad de resolución ejecutiva en el proceso de resolución ejecutado en el periodo fiscalizado (punto 2.81).

III.3. EN RELACIÓN CON LAS ACTUACIONES DE RESOLUCIÓN REFERIDAS A LAS LSI ESPAÑOLAS

3.12. Corresponde al Banco de España y a la CNMV la elaboración de los planes de resolución de las entidades clasificadas como LSI. El FROB, por su parte, debe emitir un informe previo a la aprobación de dichos planes. Los planes aprobados han de ser remitidos a la JUR. En el ejercicio 2018, último del periodo fiscalizado, existían 56 entidades de crédito clasificadas como LSI, de las cuales 42 fueron objeto de un plan elaborado por el Banco de España (10 planes completos, 19 planes de obligaciones simplificadas y 13 actualizaciones de planes anteriores). Por su parte, la CNMV elaboró en 2018 un total de 8 planes de resolución de ESI. El FROB emitió su informe respecto de todos los planes elaborados por el Banco de España y la CNMV (puntos 2.82 a 2.111).

3.13. Para evaluar el contenido y la consistencia de los planes de resolución completos elaborados por el Banco de España se ha seleccionado una muestra, formada por cuatro de los diez planes de resolución completos elaborados para entidades de crédito clasificadas como LSI en el ciclo 2018. El análisis realizado ha consistido en comprobar si los planes incluyen el contenido mínimo que deben tener según la normativa reguladora de los mismos. A pesar de que la JUR es el responsable último de velar por el correcto funcionamiento del MUR (en colaboración con las propias ANR), no ha emitido instrucciones a las ANR sobre el contenido que deben tener los planes de resolución de las LSI. No obstante, consta en una nota preparatoria de la 23ª reunión de la Sesión Plenaria de la JUR, celebrada el 23 de junio de 2019, que la propia JUR manifiesta que el RPM será el punto de partida para la evaluación que realice de los planes de resolución de las LSI que reciba de las ANR. El Tribunal no ha tenido acceso al RPM, y tampoco a otras notas orientativas, técnicas y estratégicas aprobadas por la JUR que pudieran servir de referencia, al menos parcialmente, en este proceso de elaboración de los planes de las LSI. En concreto, la JUR informó de que solo proporcionaría el acceso del Tribunal de Cuentas a estas notas en unas condiciones de confidencialidad muy restrictivas; condiciones que no fueron aceptadas porque impedirían utilizar las citadas notas orientativas, técnicas y estratégicas como evidencia documental de las conclusiones que se obtuvieran en el trabajo fiscalizador y porque implicarían que el resultado del mismo quedaría condicionado por su revisión por una entidad ajena al sector público español, como la JUR, y por unas eventuales actuaciones no explicitadas por parte de este (puntos 2.113 a 2.115).

3.14. De esta forma, aunque el Tribunal de Cuentas ha tenido acceso incondicionado a los planes de resolución de las LSI seleccionados para su análisis, no ha podido comprobar si se sujetan al RPM, ni a las notas orientativas, técnicas y estratégicas elaboradas por la propia JUR. Esto supone una limitación a efectos de la posibilidad de efectuar una fiscalización incondicionada de la adecuación de las actuaciones de las ANR españolas, en relación con las LSI, a eventuales requerimientos normalizados derivados de la introducción del nuevo marco regulador de los procesos de resolución que hubiera podido establecer la JUR, máximo responsable del funcionamiento del MUR (punto 2.116).

3.15. En cualquier caso, del examen comparativo de la muestra de planes completos de resolución de las LSI con la normativa reguladora de su contenido se deducen algunas carencias de los mismos, expuestas en detalle en este Informe de fiscalización. Así, por ejemplo, hasta la aprobación de un manual al respecto en diciembre de 2019, el Banco de España no había establecido aún los objetivos del MREL consolidado para ninguna de las entidades LSI de la muestra analizada. Ha de tenerse en cuenta, no obstante, que el Banco de España ha adoptado, en relación con el MREL para las LSI, una posición de acercamiento gradual a su regulación, en la que estimó que no era procedente fijar requerimientos para las LSI antes de que la JUR hiciera lo propio para las SI (lo que solo tuvo lugar desde 2018). Además, el Banco de España ha informado a este Tribunal de que en los planes elaborados a lo largo del ejercicio 2019, con datos referentes al ciclo finalizado con fecha 31.12.2018, ya están siendo incorporados los requisitos MREL de todas las entidades (puntos 2.117 a 2.136).

3.16. Para evaluar el contenido y la consistencia de los planes de resolución de obligaciones simplificadas elaborados por el Banco de España se ha seleccionado una muestra formada por siete de los veintinueve planes de resolución elaborados hasta el cierre del ciclo 2018 para entidades clasificadas como LSI sujetas a obligaciones simplificadas. Al igual que se ha señalado respecto de los planes completos, el análisis realizado ha consistido en comprobar si los planes incluyen el contenido mínimo que deben tener de acuerdo con la normativa que les resulta aplicable. Estos planes presentan algunas carencias similares a las detectadas en los planes completos (puntos 2.137 a 2.148).

3.17. Por último, se ha comprobado que todos los planes elaborados por el Banco de España en los ciclos 2016 a 2018 fueron remitidos al FROB para que, previa aprobación de los mismos, fueran informados. Los informes elaborados por el FROB tienen un contenido homogéneo e

incluyen recomendaciones o sugerencias destinadas tanto a la entidad financiera como al Banco de España, pero que en ningún caso tienen carácter vinculante (puntos 2.149 a 2.152).

III.4. EN RELACIÓN CON LAS LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS

3.18. La presente fiscalización del Tribunal de Cuentas se ha desarrollado en paralelo a una auditoría coordinada realizada por varias EFS de Estados miembros de la Unión Europea, entre ellas el Tribunal de Cuentas de España, sobre la adaptación de los Estados a los requerimientos derivados de la creación del MUR. Es evidente que las EFS solo pueden ejercer su función fiscalizadora sobre las actuaciones de sus respectivos sectores públicos, quedando fuera de su alcance la actuación de entidades pertenecientes o vinculadas a la Unión Europea, como la JUR. La fiscalización de estas entidades corresponde al Tribunal de Cuentas de la Unión Europea (TCE). Una primera conclusión que puede extraerse, por tanto, es que el examen global de la planificación y la ejecución de los planes de resolución requiere la participación de las EFS y del TCE, cada uno en el ámbito de sus respectivas competencias, y la adecuada coordinación e intercambio de información entre las EFS y el TCE. Pero, al margen de ello, el Tribunal de Cuentas de España es competente para ejercer su función fiscalizadora con plena efectividad sobre entidades del sector público como las que forman el ámbito subjetivo de la presente fiscalización: el Banco de España, el FROB y la CNMV. Su actuación en materia de elaboración y ejecución de los planes de resolución debe ser objeto de fiscalización por el Tribunal de Cuentas, incluso aun cuando, como es el caso, su participación en esas actuaciones esté regulada, impuesta o condicionada por decisiones de una entidad ajena al ámbito fiscalizador del Tribunal, como la JUR. Y la misma conclusión puede obtenerse incluso aun cuando parte de esas actuaciones son preparatorias de decisiones cuya titularidad última le corresponde a la JUR (puntos 2.153 a 2.155).

3.19. Pese a ello, el Tribunal de Cuentas se ha enfrentado en esta fiscalización a limitaciones derivadas de la negativa de la JUR a permitir el acceso del Tribunal a determinada documentación necesaria para conseguir los objetivos de la misma. En síntesis, estas limitaciones han sido las siguientes (punto 2.157):

a) Al no haber podido acceder a la documentación elaborada por el Banco de España integrante de los planes de resolución referidos a las SI españolas, el Tribunal no ha podido comprobar si los planes de las SI españolas han sido elaborados conforme a la normativa reguladora de los mismos, ni, en particular, si la participación del Banco de España en este proceso se ha sometido a la normativa que la regula.

b) Al no haber podido acceder al expediente de resolución del único caso de resolución ejecutada, el Tribunal de Cuentas no ha podido comprobar las actuaciones realizadas por el FROB como autoridad de resolución ejecutiva.

c) Al no haber podido acceder a determinada documentación elaborada por la JUR, el Tribunal de Cuentas no ha podido comprobar si las actuaciones de las entidades objeto de esta fiscalización en la elaboración de los planes de resolución de las LSI españolas se han adecuado a eventuales requerimientos normativos derivados de la introducción del nuevo marco regulador de los procesos de resolución que hubiera podido establecer la JUR, máximo responsable del funcionamiento del MUR.

3.20. En consecuencia, el Tribunal no ha podido cumplir en su integridad el objetivo de comprobar si las entidades del ámbito subjetivo de la fiscalización, Banco de España, FROB y CNMV, han adaptado sus procedimientos de actuación a la normativa reguladora del MUR y al nuevo marco regulador de los procesos de resolución. No obstante, las pruebas alternativas realizadas (sobre las reorganizaciones administrativas, la regulación interna emitida por tales entidades y el

contenido de los planes elaborados respecto de las LSI) permiten inferir que los procedimientos sí están adaptados, pero no ha podido obtenerse evidencia directa (punto 2.158).

3.21. Una fiscalización global de los procesos de resolución podría realizarse por medio de la colaboración del Tribunal de Cuentas (y de las restantes EFS de los Estados miembros) con el TCE, actuando cada uno en su respectivo ámbito: el TCE respecto de la JUR y el Tribunal de Cuentas de España respecto de las entidades españolas. No obstante, esta solución teórica se enfrenta, en la práctica, a dificultades derivadas de la relación entre el TCE y la JUR, que han impedido, hasta el momento, que el TCE haya podido acceder a determinada documentación por las limitaciones impuestas por la JUR invocando motivos especiales de confidencialidad. Es preciso, por tanto, que los Gobiernos y los Parlamentos nacionales, así como el Parlamento, el Consejo y la Comisión de la UE, actúen para garantizar que tanto el TCE como las EFS de los Estados miembros puedan ejercer sin limitaciones, en sus respectivos ámbitos, su función fiscalizadora sobre las actuaciones en materia de resolución. Una vez garantizada la inexistencia de estas limitaciones podrá tener plena efectividad una colaboración entre las EFS y el TCE de la que resulte, como producto, una fiscalización global del funcionamiento a todos los niveles del MUR (puntos 2.159 a 2.164).

IV. RECOMENDACIONES

4.1. Se recomienda al Gobierno y a las Cortes Generales que contribuyan al impulso de medidas en el ámbito de la Unión Europea que garanticen que tanto el TCE como las EFS de los Estados miembros puedan ejercer sin limitaciones, en sus respectivos ámbitos, su función fiscalizadora sobre las actuaciones en materia de resolución.

4.2. Se recomienda al Banco de España que adopte las medidas necesarias para superar las carencias advertidas en este Informe en el contenido de los planes de resolución de las LSI, a las que se refieren las conclusiones 3.15 y 3.16.

Madrid, 30 de septiembre de 2020

LA PRESIDENTA

María José de la Fuente y de la Calle