



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Informe

(con arreglo al artículo 92, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 806/2014)

sobre cualquier pasivo contingente derivado de la realización, por parte de la Junta Única de Resolución, del Consejo o la Comisión, de sus funciones de conformidad con dicho Reglamento para el ejercicio 2020

acompañado de las respuestas de la Junta Única de Resolución, la Comisión y el
Consejo

Acerca del informe:

El Mecanismo Único de Resolución es el sistema de la UE para gestionar la resolución de los bancos inviables en la zona del euro, cuyo actor central es la Junta Única de Resolución (JUR), junto con la Comisión y el Consejo. La JUR se encarga de supervisar el Fondo Único de Resolución (FUR), al que se puede recurrir en caso de resoluciones bancarias. El Tribunal de Cuentas Europeo tiene la obligación de informar anualmente sobre los pasivos contingentes que surjan.

Hasta ahora, no se ha solicitado la intervención del FUR, pero existe un número considerable de procedimientos judiciales relativos a una primera resolución y otras decisiones, así como a contribuciones *ex ante*. Con respecto al ejercicio 2020, la JUR reveló pasivos contingentes resultantes de procedimientos judiciales relativos a contribuciones *ex ante*, pero ninguno de ellos correspondía a una decisión de resolución. No hallamos pruebas que contradijeran la evaluación de la JUR, pero sí observamos que las sentencias judiciales posteriores de 2021 podrían afectar a la cantidad de las divulgaciones de pasivo contingente relacionadas con las contribuciones *ex ante* al FUR.

Índice

	Apartados
Resumen	I-IX
Introducción	01-03
Alcance y enfoque de la auditoría	04-11
Alcance de la auditoría	04-09
Enfoque de auditoría	10-11
Observaciones	12-74
Parte I: Pasivo contingente de la JUR	12-65
Pasivo contingente relativo a procedimientos judiciales posteriores a decisiones de resolución	15-35
Pasivo contingente relacionado con el principio de evitar a los acreedores perjuicios superiores a los de los procedimientos ordinarios de insolvencia	36-39
Litigio contra una decisión del Supervisor Europeo de Protección de Datos	40
Pasivo contingente relativo a las contribuciones de los bancos al Fondo Único de Resolución	41-61
Pasivo contingente relacionado con contribuciones administrativas	62-64
Información adicional	65
Parte II: Pasivo contingente de la Comisión	66-71
Parte III: Pasivo contingente del Consejo	72-74
Conclusiones y recomendaciones	75-80
Anexos	
Anexo I — El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los recursos jurídicos disponibles contra las decisiones de las instituciones, órganos y organismos de la UE	
Anexo II — Seguimiento de las recomendaciones de ejercicios anteriores	
Siglas y acrónimos	

Respuesta de la Junta Única de Resolución

Respuesta de la Comisión

Respuesta del Consejo

Equipo auditor

Resumen

I El Mecanismo Único de Resolución es el sistema de la UE para gestionar la resolución de los bancos inviables o previsiblemente inviables en la zona del euro. El actor clave es la Junta Única de Resolución (JUR), un organismo de la UE con sede en Bruselas. Se encarga de administrar el Fondo Único de Resolución (FUR), al que se puede recurrir para apoyar las resoluciones bancarias. Otros actores clave en el proceso de resolución son la Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea.

II Tenemos la obligación de informar anualmente de cualquier pasivo contingente derivado de la realización, por parte de la JUR, la Comisión o el Consejo, de sus funciones de resolución. Las provisiones y los pasivos contingentes reflejan el riesgo financiero al que estos organismos se encuentran expuestos. El 16 de junio de 2021 había diversos procedimientos judiciales en curso contra la JUR y la Comisión (pero no contra el Consejo) relacionados con sus funciones de resolución ante los órganos jurisdiccionales nacionales y de la UE.

III Hay 100 asuntos en los órganos jurisdiccionales de la UE relacionados con la resolución del Banco Popular Español S.A. en 2017. Los demandantes solicitan la anulación del dispositivo de resolución de la JUR y la decisión refrendaria de la Comisión. Asimismo, algunos demandantes han invocado excepciones de ilegalidad contra el marco jurídico subyacente y han interpuesto demandas por daños y perjuicios contra la UE en los órganos jurisdiccionales de la UE. Teniendo en cuenta el número y la complejidad de los asuntos relacionados con esta resolución y del carácter similar de los motivos invocados, el Tribunal General ha identificado y seleccionado seis asuntos piloto para proceder a la segunda ronda de fase escrita del procedimiento y vista oral. Además, se interpusieron 1 451 reclamaciones en vía administrativa y acciones judiciales contra la resolución del Banco Popular Español S.A. a nivel nacional. También hay tres recursos en total ante los tribunales de la UE en los que se solicita la anulación de las decisiones de la JUR de no resolución de dos bancos del grupo ABLV y PNB Banka.

IV La JUR decidió no revelar el pasivo contingente en ninguno de los recursos mencionados, puesto que evaluó los riesgos asociados como «remotos». Constatamos que es difícil predecir en este momento cuál será el resultado de dichos procedimientos judiciales, ya que el marco jurídico para la resolución se aplicó por primera vez en la UE en el asunto del Banco Popular Español S.A., por lo que no existe jurisprudencia al respecto. No hallamos pruebas que contradijeran la evaluación de la JUR.

V Además, tras la resolución del Banco Popular Español S.A., en marzo de 2020, la JUR concluyó que ningún acreedor afectado sufría perjuicios superiores a los que se habrían producido en procedimientos ordinarios de insolvencia y, por tanto, decidió no indemnizar a accionistas ni a acreedores. Se interpusieron siete recursos judiciales ante el Tribunal General. Dicho Tribunal ha declarado inadmisibile una demanda, pero el demandante ha interpuesto un recurso. Al respecto, la JUR no reveló pasivos contingentes por considerar «remota» la probabilidad de un resultado negativo.

VI La JUR recauda las contribuciones *ex ante* al Fondo Único de Resolución En junio de 2021, había 44 recursos interpuestos contra las decisiones relativas a las contribuciones *ex ante* para el Fondo Único de Resolución. La JUR ha revelado pasivos contingentes por valor de 5 561 millones de euros en relación con 41 procedimientos judiciales, por considerar «posible» el riesgo de una salida de recursos económicos como consecuencia de dichos procedimientos. La JUR no reveló pasivos contingentes en relación con procedimientos judiciales contra las decisiones de contribución *ex ante* pendientes a nivel nacional. Evaluó el riesgo de una salida de recursos económicos como consecuencia de dichos procedimientos como «remoto», basándose en una sentencia del Tribunal de Justicia que falló que los órganos jurisdiccionales nacionales carecían de competencia para anular estas decisiones.

VII Constatamos que en esta ocasión el método aplicado por la JUR fue prudente. Observamos, sin embargo, que una sentencia del Tribunal de Justicia de 2021 (posterior a las cuentas de 2020) admitió la validez del fundamento jurídico utilizado para el cálculo de las contribuciones *ex ante*, pero señaló también que la JUR podría aportar una motivación más detallada de sus decisiones sobre contribuciones *ex ante* para los bancos afectados sin infringir el secreto comercial de otros bancos. Es probable que esta sentencia incida en el resto de asuntos de aportación contribuciones *ex ante* pendientes en el Tribunal General, cuando la motivación ofrecida por la JUR no se acomode a las exigencias del Tribunal.

VIII La Comisión también es objeto de procedimientos judiciales ante los órganos jurisdiccionales de la UE en relación con la resolución del Banco Popular Español S.A, iniciados bien contra ella sola, bien conjuntamente con la JUR. La Comisión no ha revelado ningún pasivo contingente, dado que evaluó como «remota» la probabilidad de una salida de recursos económicos relativos a los mismos. No hallamos pruebas que contradijeran la evaluación de la Comisión. El Consejo no está afectado por ningún procedimiento judicial relacionado con sus funciones de resolución, por lo que no ha revelado ningún pasivo contingente.

IX Concluimos que la JUR y la Comisión realizaron un esfuerzo fidedigno por revelar los correspondientes pasivos contingentes cuando tenían motivos para ello, basándose en la información disponible al cierre de las cuentas del ejercicio 2020. Considerando los acontecimientos subsiguientes, como la sentencia del Tribunal de Justicia sobre las contribuciones *ex ante*, recomendamos que la JUR reevalúe los importes en riesgo basándose en un nuevo método para todos los asuntos de contribuciones *ex ante* pendientes. Además, aunque en vista de la jurisprudencia, el riesgo de una salida de recursos económicos para la JUR derivada de asuntos nacionales parece remoto, recomendamos que la JUR introduzca de nuevo su proceso de vigilancia de asuntos nacionales solicitando a las autoridades nacionales de resolución que aporten una valoración anual del riesgo de salida de recursos económicos para la JUR.

Introducción

01 El Mecanismo Único de Resolución (MUR) se creó en virtud del Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo¹ (Reglamento del MUR) y es el segundo pilar de la unión bancaria de la UE. Su finalidad es gestionar la resolución de un banco inviable o previsiblemente inviable con el propósito de minimizar el impacto en la economía real y el recurso a fondos públicos. La Junta Única de Resolución es el actor clave en este mecanismo y la autoridad de resolución para todos los bancos significativos² y los grupos bancarios transfronterizos menos significativos establecidos en la zona del euro³. La JUR pasó a ser un organismo independiente el 1 de enero de 2015 y ejerce plenas competencias de resolución desde el 1 de enero de 2016.

02 El proceso que conduce a la decisión de someter a un banco a un procedimiento de resolución corresponde conjuntamente al Banco Central Europeo (BCE), a la JUR, a la Comisión Europea y, potencialmente, al Consejo de la UE⁴. En determinadas condiciones, el Fondo Único de Resolución (FUR, véase el apartado 41) podrá emplearse como apoyo a esta resolución. La JUR y el FUR son financiados íntegramente por el sector bancario.

03 En el artículo 92, apartado 4, del Reglamento del MUR se nos exige que elaboremos un informe sobre cualquier pasivo contingente (ya sea de la JUR, del Consejo, de la Comisión o de otro tipo) derivado de la realización por parte de la JUR, del Consejo y la Comisión de sus funciones de conformidad con dicho Reglamento. Podremos solicitar a todos estos organismos cualquier información pertinente para cumplir nuestras funciones⁵.

¹ DO L 225, 30.7.2014, p. 1.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0806&from=ES>

² En el presente informe, se entiende por «banco» toda entidad mencionada en el artículo 2 del Reglamento del MUR.

³ La lista de los bancos sujetos a la autoridad de resolución de la JUR puede consultarse aquí: <https://srb.europa.eu/en/content/banks-within-remit-srm-and-srb>.

⁴ Artículo 18 del Reglamento del MUR.

⁵ Artículo 92, apartado 8, del Reglamento del MUR.

Alcance y enfoque de la auditoría

Alcance de la auditoría

04 El presente informe de auditoría aborda exclusivamente los pasivos contingentes derivados de la realización, por parte de la JUR, la Comisión y del Consejo, de sus funciones de conformidad con el Reglamento del MUR⁶. Cubre el ejercicio 2020. Además de los pasivos contingentes surgidos durante 2020, el contable debe tener en cuenta cualquier información pertinente obtenida hasta la fecha de presentación de las cuentas definitivas⁷. Por tanto, podrán exigirse ajustes o información adicionales para una presentación fidedigna de las cuentas, y estos podrán incluir información obtenida durante el 2021. Las cuentas, a 31 de diciembre de 2020, fueron presentadas:

- por la Junta Única de Resolución, el 16 de junio de 2021;
- por la Comisión Europea, el 18 de junio de 2021;
- por el Consejo de la Unión Europea, el 31 de mayo de 2021.

05 Nosotros también hemos auditado las cuentas de la JUR⁸, la Comisión Europea y del Consejo⁹ correspondientes al ejercicio 2020. Los resultados de estas auditorías se presentan en otros informes.

06 El pasivo contingente debe revelarse en las cuentas anuales como se establece en la norma contable de la UE n.º 10, que se basa en la Norma Internacional de Contabilidad para el Sector Público n.º 19 sobre provisiones, activos contingentes y pasivos contingentes (véase el [recuadro 1](#)). Esencialmente, las provisiones y los pasivos contingentes reflejan el riesgo financiero al que se expone la entidad.

⁶ Artículo 92, apartado 4, del Reglamento del MUR.

⁷ Artículo 98, apartado 4, del Reglamento Delegado (UE) 2019/715 de la Comisión.

⁸ Informes anuales del Tribunal de Cuentas Europeo relativos al ejercicio 2020 (26.10.2021).

⁹ Informe anual sobre las agencias de la UE correspondiente al ejercicio 2020 (29.10.2021).

Recuadro 1

Definición de pasivo contingente

Pasivo contingente:

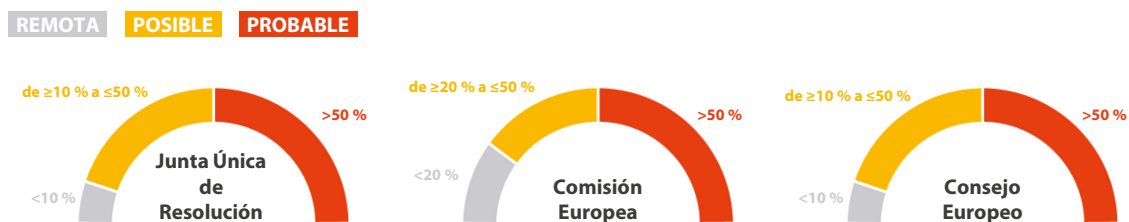
- o una obligación posible que surge a raíz de sucesos pasados y cuya existencia ha de ser confirmada solo porque ocurran, o no ocurran uno o más sucesos inciertos en el futuro, que no están enteramente bajo el control de la Unión Europea,
- o una obligación presente surgida a raíz de sucesos pasados que no se ha reconocido contablemente porque no es probable que para su extinción sea requerida una salida de recursos que incorporen beneficios económicos o potencial de servicio, o porque el importe de la obligación no puede ser medido con la suficiente fiabilidad.

07 Para determinar si es necesario revelar un pasivo contingente o dotar una provisión, debe evaluarse la probabilidad de una salida de recursos económicos (en general, de efectivo). Si una futura salida de recursos es:

- o probable, es necesario dotar una provisión;
- o posible, es necesario revelar un pasivo contingente;
- o remota, no es necesaria ninguna revelación.

08 La JUR, la Comisión y el Consejo han especificado con más detalle estas probabilidades en sus respectivas políticas contables. Con arreglo a las prácticas de mercado, la JUR y el Consejo definen como «remota» una probabilidad inferior al 10 %, y como «posible», una probabilidad entre el 10 % y el 50 % (véase la [ilustración 1](#)). La Comisión define como «remota» una probabilidad inferior al 20 % y como «posible» una probabilidad entre el 20 % y el 50 %.

Ilustración 1 – Probabilidades definidas por los organismos pertinentes de la UE



Fuente: Prácticas de contabilidad de la JUR, la Comisión y del Consejo.

09 Según la norma de contabilidad n.º 10 de la UE, las revelaciones obligatorias de cada tipo de pasivo contingente son:

- o una breve descripción de la naturaleza del pasivo contingente;
- o una estimación de su incidencia financiera;
- o una indicación de las incertidumbres relacionadas con el importe o el calendario de las salidas de recursos correspondientes;
- o la probabilidad de obtener posibles reembolsos.

Enfoque de auditoría

10 En la fecha de las cuentas publicadas había procedimientos judiciales en curso contra la JUR y la Comisión relacionados con sus funciones en virtud del Reglamento del MUR (véase el [cuadro 1](#)). No había causas judiciales pendientes contra el Consejo. Para el ejercicio 2020, la JUR declaró pasivos contingentes por valor de 5 561 millones de euros, mientras que la Comisión no declaró ningún pasivo contingente. Todos los pasivos contingentes revelados guardan relación con las contribuciones *ex ante* en favor de la JUR. Para nuestra auditoría, seleccionamos una muestra de 33 asuntos pendientes ante los órganos jurisdiccionales de la UE y examinamos sus respectivos expedientes.

Cuadro 1 – Procedimientos judiciales contra la JUR o la Comisión relacionados con sus funciones en virtud del Reglamento del MUR

Asuntos:	Ante órganos jurisdiccionales de la UE	Ante órganos jurisdiccionales nacionales o procedimientos administrativos	Apartados en este informe
Resolución relativa al Banco Popular Español S.A. (BPE)	100	1 451	15 a 20; 22 a 30; 66 a 70; 75
Decisión sobre la no resolución de ABLV y de PNB Banka	3	No procede	31 a 35
Decisión de evitar a los acreedores perjuicios superiores a los de los procedimientos ordinarios de insolvencia para el BPE	6	No procede	36 a 39
Otros asuntos relacionados con el BPE	4	0	21, 40
Contribuciones <i>ex ante</i>	44	682	41 a 61; 71; 76 a 79
Contribuciones administrativas	0	No procede	62 a 64
TOTAL	157	2 133	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de la JUR y la Comisión a la fecha de firma de las cuentas; para más información, véanse los apartados correspondientes; el cuadro no incluye asuntos que únicamente soliciten acceso a documentos o asuntos de recursos humanos que no sean pertinentes para las tareas que incumben a la JUR en el marco del Reglamento del MUR.

11 Además de la muestra de asuntos judiciales, las pruebas de auditoría consistían en información reunida mediante entrevistas al personal, documentación de la JUR, la Comisión y del Consejo, y las cartas de manifestaciones de abogados externos. Evaluamos el sistema interno establecido por la JUR para hacer seguimiento de los procedimientos a nivel nacional, y analizamos las pruebas de algunas de las autoridades nacionales de resolución, así como los datos disponibles para el público en general. También revisamos documentación procedente del auditor externo privado de la JUR, a quien se había encomendado la comprobación de las cuentas anuales de la JUR¹⁰.

¹⁰ Según el artículo 104, apartado 1, del Reglamento Delegado (UE) 2019/715 de la Comisión, un auditor externo privado comprobará las cuentas anuales de la JUR. El Tribunal de

Observaciones

Parte I: Pasivo contingente de la JUR

12 Las cuentas de la JUR constan de dos partes (véase la [ilustración 2](#)). La parte I refleja las actividades diarias de la JUR. Se financia a través de las contribuciones administrativas anuales de todos los bancos. Estas contribuciones se utilizan para la administración y las operaciones de la JUR. La parte II es el FUR, de cuya gestión se encarga la JUR. Los bancos financian el FUR mediante contribuciones *ex ante* anuales hasta que alcanza su objetivo de volumen (véase el [recuadro 6](#)). Además, en determinadas circunstancias, la JUR puede recaudar contribuciones *ex post*. En caso necesario, los recursos financieros del FUR pueden emplearse para apoyar una resolución por medio de instrumentos específicos si se cumple una serie de condiciones¹¹.

Ilustración 2 – Presupuesto de la Junta Única de Resolución

	Parte I	Parte II
	OPERACIONES	FONDO ÚNICO DE RESOLUCIÓN
 FINANCIACIÓN	Contribuciones administrativas	Contribuciones <i>ex ante</i>
 GASTO	Personal, oficinas y operaciones de la JUR	Financiación de resolución*

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Reglamento (UE) n.º 806/2014; *sujeto a determinadas limitaciones.

13 En una carta de manifestaciones sobre las cuentas anuales del ejercicio 2020, el contable de la JUR confirmó que había sido revelada la totalidad del pasivo contingente.

Cuentas Europeo tendrá en cuenta el trabajo de auditoría realizado por el auditor externo privado en la elaboración de su informe anual específico sobre la JUR conforme a lo requerido en el artículo 287, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión europea (TFUE).

¹¹ Véase el artículo 76 del Reglamento del MUR.

14 Los pasivos contingentes revelados por la JUR, así como los problemas relacionados con los pasivos contingentes potenciales, se exponen en los apartados que figuran a continuación.

Pasivo contingente relativo a procedimientos judiciales posteriores a decisiones de resolución

15 El 7 de junio de 2017 se adoptó la primera, y hasta el momento la única, resolución a escala de la UE en el asunto del BPE. La JUR aprobó el dispositivo de resolución del BPE con el respaldo de la Comisión. Se ha incoado una serie de procedimientos judiciales relacionados con esta primera decisión de resolución y con la decisión posterior de la JUR de no someter a los dos bancos ABLV y PNB Banka a un proceso de resolución contra la JUR y la Comisión (véase el [cuadro 2](#)).

Cuadro 2 – Procedimientos judiciales contra la JUR y la Comisión en relación con decisiones de resolución incoados ante el Tribunal de Justicia de la UE a 16 de junio de 2021

Asuntos relativos a:	Número de asuntos contra la JUR y la Comisión conjuntamente	Número de asuntos contra la JUR únicamente	Número de asuntos contra la Comisión únicamente	Total
Decisión de resolución sobre el BPE	29	70	1	100
Decisión relativa al ABLV Bank AS y al ABLV Bank Luxembourg	0	2	0	2
AS PNB Banka	0	1	0	1
TOTAL	29	73	1	103

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la JUR; el cuadro excluye los asuntos en los que solo se requiere acceso a la documentación relacionada con el proceso relativo al principio de evitar a los acreedores perjuicios superiores a los de los procedimientos ordinarios de insolvencia (decisión de la valoración 3).

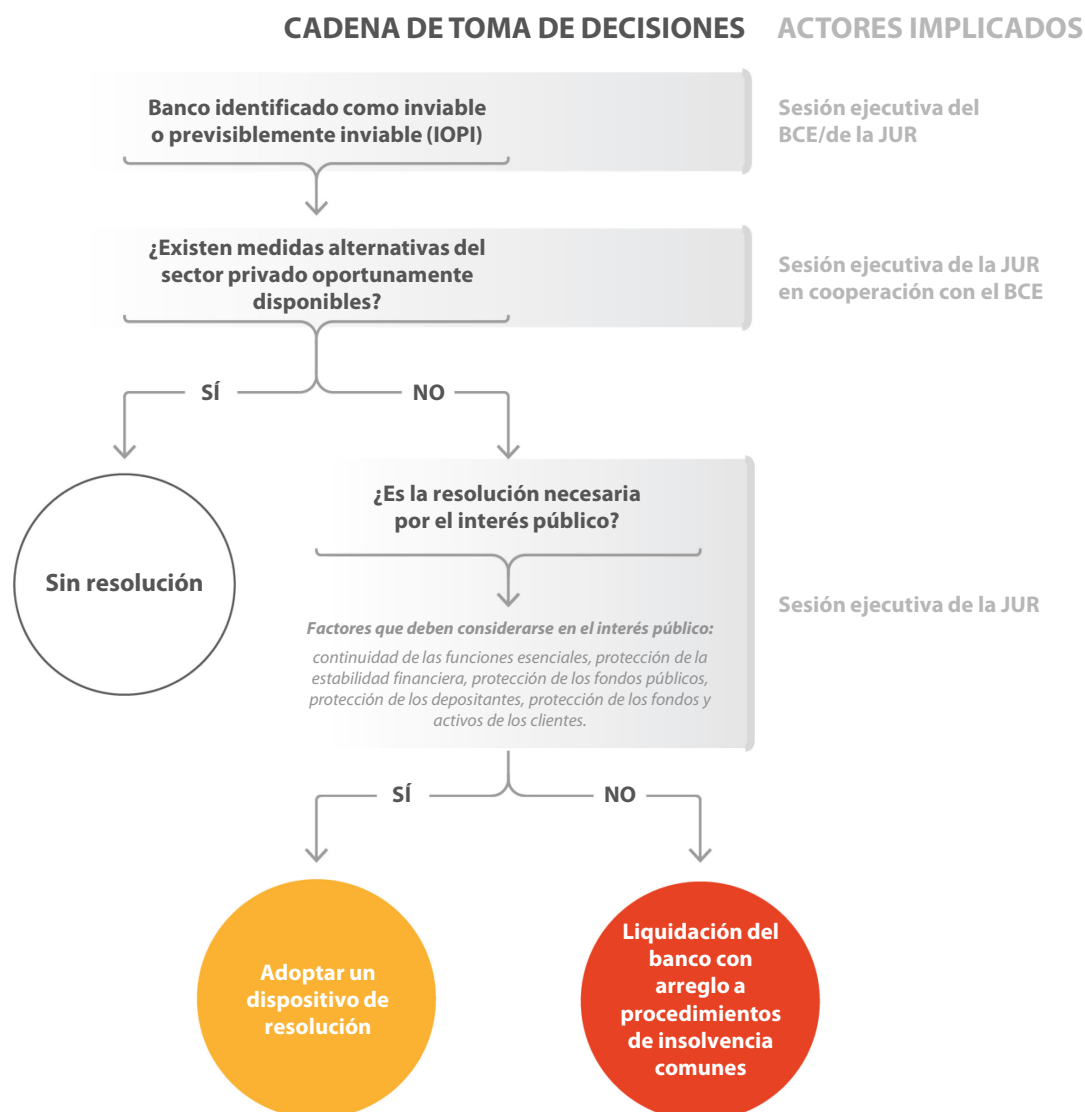
16 Puesto que los apartados siguientes hacen referencia a procedimientos judiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), es importante recordar las modalidades de trabajo del TJUE, así como los recursos legales contra las decisiones de

las instituciones, órganos y organismos de la UE (para obtener información detallada, véase el [anexo I](#)).

Recursos contra una decisión de resolución

17 En junio de 2017, el BPE fue evaluado como «inviabile o previsiblemente inviable». La JUR llegó a la conclusión de que no existían perspectivas razonables de que alguna medida alternativa del sector privado pudiera impedir las inviabilidad del BPE, y que dicha resolución servía al interés público (véase la [ilustración 3](#)). En consecuencia, se produjo la amortización y conversión de los instrumentos de capital y la venta del banco por 1 euro (véase el [recuadro 2](#)).

Ilustración 3 – El Mecanismo Único de Resolución (resolución de bancos inviiables)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo y marco jurídico correspondiente [Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014].

Recuadro 2

Resumen de los principales elementos de la decisión de resolución de la JUR relativa al Banco Popular Español S.A.

- 1) Amortización y conversión de instrumentos de capital por valor de 4 130 millones de euros en aplicación del artículo 21 del Reglamento del MUR:
 - o capital social: 2 098 millones de euros;
 - o instrumentos de capital de nivel 1 adicional: 1 347 millones de euros;
 - o instrumentos de capital de nivel 2: 685 millones de euros.
- 2) Venta del negocio al Banco Santander S.A. por 1 euro en aplicación del artículo 24 del Reglamento del MUR.

Fuente: Decisión de la Junta Única de Resolución de 7 de junio de 2017 (SRB/EES/2017/08). Los instrumentos de capital de nivel 1 consisten generalmente en fondos propios y en ganancias acumuladas. Los instrumentos de capital de nivel 2 pueden estar compuestos por instrumentos híbridos de capital, deuda subordinada y reservas.

18 Cuando la JUR publicó sus cuentas de 2020, de 100 asuntos pendientes relacionados con las decisiones sobre la adopción o no de un dispositivo de resolución sobre el BPE, 23 eran de demandantes que reclamaban una indemnización por supuestos daños y perjuicios, además de su solicitud de anulación de la decisión de resolución. De los 100 asuntos, 12 se referían a demandantes que habían reclamado una indemnización solo por los daños y perjuicios supuestamente sufridos.

19 Habida cuenta del número y de la complejidad de los asuntos relacionados con la resolución del BPE y del carácter similar de los motivos invocados, el Tribunal General ha identificado y seleccionado seis asuntos piloto¹² para proceder a la segunda ronda de fase escrita del procedimiento y vista oral¹³. En estos seis procedimientos, la JUR es la única parte demandada en dos de ellos, la Comisión en uno, mientras que la JUR y la Comisión son demandados conjuntamente en los tres restantes. El TG ha suspendido todos los demás asuntos a la espera de una sentencia definitiva en estos seis asuntos piloto mencionados. En octubre de 2019, el Tribunal General se pronunció en el primer

¹² El artículo 69, letra d), del Reglamento interno del Tribunal General permite a este último archivar el procedimiento en determinados asuntos cuando la correcta administración de justicia así lo requiera.

¹³ Informe anual de la JUR de 2020, sección 5.4.1.

asunto piloto y lo declaró inadmisibile¹⁴. Los demandantes han interpuesto un recurso contra esta resolución ante el Tribunal de Justicia (TJUE), el cual decidió sobre el recurso mediante la sentencia de 4 de marzo de 2021 (véase el [recuadro 3](#))¹⁵. Las audiencias orales relativas a los cinco asuntos piloto restantes tuvieron lugar en junio de 2021.

Recuadro 3

Primer asunto piloto del BPE desestimado

En primera instancia, el Tribunal General desestimó el recurso interpuesto por una acreedora en el que se solicitaba la anulación parcial de la decisión de resolución del BPE. El motivo de la solicitud era que la anulación de la conversión de determinados instrumentos de capital de nivel 2 modificaría el fondo de la decisión de resolución.

Decidiendo en apelación, el Tribunal de Justicia confirmó la decisión del Tribunal General y desestimó el recurso. El Tribunal de Justicia sostuvo que los elementos de la decisión de resolución relativos a la amortización y a la conversión de los instrumentos de capital no pueden separarse de los demás elementos de esa decisión y, en particular, de la elección de utilizar la venta del negocio como instrumento de resolución.

Así pues, el Tribunal de Justicia concluyó que el Tribunal General había acertado al considerar que el artículo 6, apartado 1, letra d), de la decisión de resolución estaba intrínsecamente vinculado con la esencia de la decisión de resolución. En consecuencia, conceder la anulación parcial de dicha decisión habría mermado la esencia de la misma, que presuponía que todos los instrumentos de capital de nivel 2 se habían amortizado y convertido en acciones de nueva emisión del BPE.

20 La resolución debe basarse en la valoración del banco, que es inviable o previsiblemente inviable. Puesto que una resolución puede revestir un carácter de urgencia en un breve período de tiempo, el marco jurídico prevé el empleo de la valoración provisional¹⁶. Aunque el Reglamento del MUR dispone que se lleve a cabo una valoración definitiva *ex post* para reemplazar o complementar la valoración provisional tan pronto como sea posible, la JUR anunció que no solicitaría del tasador independiente una valoración definitiva *ex post* del valor neto de los activos del BPE.

¹⁴ Auto del Tribunal General de 24 de octubre de 2019 relativo al asunto T-557/17.

¹⁵ Asunto C-947/19 P.

¹⁶ Artículo 20, apartado 10, del Reglamento del MUR.

21 Algunos demandantes interpusieron recursos de anulación ante el Tribunal General contra la JUR. El Tribunal General ya resolvió en dos asuntos¹⁷, desestimando los recursos por ser inadmisibles. Se ha interpuesto recurso ante el Tribunal de Justicia contra las resoluciones judiciales del Tribunal General¹⁸. En ambos asuntos, el Abogado General emitió su dictamen de 8 de julio de 2021 respaldando el posicionamiento de inadmisibilidad de las demandas iniciales mantenido por la JUR.

22 Algunos demandantes reclaman su derecho a una indemnización en caso de anulación de las decisiones de la JUR o de la Comisión. Sin embargo, según la jurisprudencia de la UE, los recursos de anulación y las demandas por daños y perjuicios responden a fines diferentes. Por tanto, incluso en el caso de que se admitan los recursos, el riesgo de que estas solicitudes den lugar a pasivos contingentes distintos de las costas judiciales es remoto.

23 Para sus cuentas definitivas de 2020, la JUR evaluó como «remota»¹⁹ la probabilidad de una salida de recursos económicos como consecuencia de los asuntos relativos al BPE en curso y, por tanto, la JUR no reveló ningún pasivo contingente. La JUR fundamentó su conclusión en su evaluación de las presentaciones y pruebas aportadas por las partes, al tiempo que reconocía el carácter novedoso y la complejidad del correspondiente marco jurídico y la ausencia de jurisprudencia pertinente. Además, señaló que no podía establecerse una estimación razonable de los importes en litigio.

24 Observamos que el BPE fue el primer asunto de resolución emprendido por la JUR y que la evaluación de los asuntos judiciales es inherentemente subjetiva por estar basada en el criterio experto. Aunque se han incoado numerosos asuntos, todavía no hay ninguna sentencia dictada sobre motivos de fondo; por tanto, no existe jurisprudencia de la UE. Basándonos en las pruebas de auditoría examinadas, constatamos que algunos demandantes habían declarado que se cumplían las condiciones para una responsabilidad extracontractual de la UE. Si bien resulta difícil predecir el resultado de los procedimientos judiciales en esta fase debido al sistema jurídico complejo, específico y sin precedentes del marco jurídico de resolución, las pruebas de auditoría que examinamos no contradecían la conclusión alcanzada por la JUR en las cuentas de 2020 de que no era necesario revelar pasivos contingentes.

¹⁷ Asuntos T-2/19 y T-599/18.

¹⁸ Asuntos C-874/19 P y C-934/19 P.

¹⁹ Cuentas anuales definitivas de la Junta Única de Resolución relativas al ejercicio 2020, p. 37.

25 En sus recursos de anulación o demandas por daños y perjuicios, algunos demandantes también invocaron excepciones de ilegalidad (véase la [ilustración 4](#)). Sostienen que el marco jurídico subyacente a la resolución del BPE, como las disposiciones del Reglamento del MUR, no es conforme con el TFUE y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE). Por tanto, si los órganos jurisdiccionales de la UE así lo reconocen, la disposición controvertida del marco jurídico podrá ser considerada inaplicable.

Ilustración 4 – Proceso de decisión que culminó en la resolución y actuales litigios



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del marco jurídico; *el BCE no está incluido en el ámbito de la presente fiscalización.

26 Asimismo, se interpusieron recursos de anulación contra la decisión del BCE sobre entidades inviables o previsiblemente inviables (véase el [cuadro 4](#)), la decisión refrendaria de la Comisión (véanse el [cuadro 2](#) y el apartado [68](#)) y la decisión de ejecución (véase el apartado [28](#)) de la autoridad nacional de resolución de España, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB).

Recuadro 4

Las decisiones de inviabilidad o previsible inviabilidad del BCE no pueden ser objeto de recurso

Los pasivos contingentes del BCE no forman parte del ámbito de la presente fiscalización (véase el apartado 04). Sin embargo, conviene mencionar que el Tribunal General considera las decisiones de inviabilidad o previsible inviabilidad como²⁰ «medidas preparatorias en el procedimiento destinado a permitir que la Junta adopte una decisión sobre la resolución de las entidades bancarias en cuestión y no pueden, pues, ser objeto de un recurso de anulación». Asimismo, el Tribunal General estimó que el BCE «no tiene ningún poder de decisión en el marco jurídico establecido para la adopción de un dispositivo de resolución»²¹.

En un asunto de recurso²², el TJ confirmó que, no obstante su papel principal al evaluar la inviabilidad o previsible inviabilidad (evaluación IOPI), por su conocimiento y experiencia como autoridad supervisora, el BCE comparte esta facultad con la JUR. Así, pues, la evaluación IOPI realizada por el BCE no es vinculante para la JUR. Puesto que esta evaluación no constituye un acto final que determine con carácter definitivo la posición de la institución y que esté destinado a tener efectos jurídicos que puedan afectar a los intereses de una institución financiera, la evaluación IOPI del BCE no es un acto que pueda recurrirse ante los órganos jurisdiccionales de la UE, según el artículo 263 del TFUE.

Además, una evaluación IOPI no exige formalmente una decisión acerca de si debe retirarse la autorización de una entidad financiera.

Recursos contra la decisión de ejecución de un mecanismo de resolución

27 El Reglamento del MUR establece que, tras una decisión de resolución, en determinadas circunstancias, la JUR puede estar obligada a indemnizar a toda autoridad nacional de resolución por los daños y perjuicios que le haya ordenado pagar un órgano jurisdiccional nacional²³. Por ello es importante que la JUR esté informada de los asuntos pendientes de indemnizaciones por daños y perjuicios contra las autoridades nacionales de resolución en los Estados miembros participantes.

²⁰ Artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 806/2014.

²¹ Auto del Tribunal General de 6 de mayo de 2016 en el asunto T-281/18, apartado 36.

²² Sentencia de 6 de mayo de 2021 en los asuntos acumulados C-551/19 P y C-552/19 P, banco ABLV contra el BCE y Bernis y otros contra el BCE.

²³ Artículo 87, apartado 4, del Reglamento del MUR.

28 Todo dispositivo de resolución aprobado por la JUR y respaldado por la Comisión debe ejecutarse a escala nacional. Por consiguiente, después de que la Comisión aprobara el dispositivo de resolución del BPE, el FROB emitió una decisión de ejecución en junio de 2017²⁴. Se emprendió una serie de recursos administrativos, reclamaciones de responsabilidad y procedimientos judiciales contra la decisión del FROB. La decisión de ejecución se basa en el Derecho nacional, por lo que está sujeta a un control jurisdiccional nacional. El FROB debe presentar un informe mensual a la JUR sobre la ejecución del dispositivo de resolución y cualquier recurso o reclamación relacionado con este²⁵.

29 Según el informe más reciente disponible del FROB, de septiembre de 2021, este había recibido 118 recursos administrativos contra la decisión de ejecución anteriormente citada y todos ellos fueron desestimados o declarados inadmisibles. El FROB también había recibido 1 070 reclamaciones en vía administrativa de responsabilidad extracontractual del Estado de conformidad con el Derecho nacional español. Además, los demandantes habían presentado 263 acciones judiciales contra el FROB. Sin embargo, la Audiencia Nacional española ha suspendido los últimos procedimientos judiciales hasta que el Tribunal General haya dictado su fallo sobre la legalidad de la decisión de resolución de la JUR y aspectos relacionados como la confidencialidad de expedientes administrativos conexos. Se han recurrido en casación seis decisiones de suspensión ante el Tribunal Supremo español, que declaró inadmisibles cinco recursos, mientras que una parte recurrente retiró finalmente el suyo.

30 Observamos que los procesos judiciales nacionales dependen, en gran medida, de la validez del dispositivo de resolución y de la decisión de aprobación de la Comisión. Constatamos que el FROB informó regularmente a la JUR sobre los contenciosos a nivel nacional. En caso de resultado favorable para los recurrentes de los 263 procedimientos en curso ante los órganos jurisdiccionales nacionales que conlleve la obligación para el FROB de indemnizar por daños, es probable que la JUR tenga que devolver, en todo o en parte, los importes correspondientes²⁶. En este contexto, el FROB, en su carta de manifestaciones dirigida a la JUR, valoró que resultaba difícil predecir de un modo razonable el resultado de estos litigios debido a la complejidad, especificidad y falta de precedentes del sistema jurídico creado por el nuevo marco

²⁴ Resolución de la Comisión Rectora del FROB, de 7 de junio de 2017 sobre Banco Popular Español, S.A.

²⁵ Artículo 28, apartado 1, letra b, inciso iii, del Reglamento del MUR.

²⁶ Artículo 87, apartado 4, del Reglamento del MUR.

jurídico de resolución. En consecuencia, la JUR reveló la naturaleza de los pasivos contingentes vinculados a estos contenciosos, pero consideró que no se encontraba en una posición que le permitiese cuantificar el efecto financiero. Refrendamos el enfoque de la JUR.

Recursos contra decisiones de no resolución

31 Además de esta primera decisión de resolución, la JUR anunció en febrero de 2018 que no emprendería medidas de resolución en relación con ABLV Bank AS y su filial ABLV Bank Luxembourg, dado que una resolución no serviría al interés público (véase la *ilustración 3*). La decisión de la JUR se adoptó a raíz de la evaluación del BCE de que ambos bancos eran «inviabiles o previsiblemente inviables» debido a un importante deterioro de su situación de liquidez²⁷.

32 En mayo de 2018, la JUR recibió notificación de dos asuntos judiciales presentados ante el Tribunal General contra su decisión de no adoptar ninguna medida de resolución. Uno de estos asuntos todavía se encuentra en curso y la JUR evaluó como «remota»²⁸ la probabilidad de una salida de recursos económicos como consecuencia de dicho asunto y, por tanto, no reveló ningún pasivo contingente. En cuanto al segundo asunto, la demanda fue interpuesta por los accionistas de ABLV Bank AS y desestimada como inadmisibile por el Tribunal General en 2020, bajo el fundamento de que las decisiones impugnadas por la JUR no afectan directamente a las partes demandantes, en el sentido del artículo 263, apartado 4, del TFUE²⁹. Sin embargo, en el momento de realizar esta auditoría, la resolución del Tribunal General había sido recurrida en apelación y el procedimiento escrito había finalizado³⁰.

33 El 15 de agosto de 2019, el BCE declaró AS PNB Banka como entidad inviable o previsiblemente inviable. La JUR coincidió con la evaluación del BCE y concluyó que no se disponía de medidas de supervisión o del sector privado que pudieran impedir la inviabilidad del banco. Sin embargo, la JUR también concluyó que la medida de resolución no servía al interés público. En particular, concluyó que AS PNB Banka no ejercía funciones críticas, y no se preveía que su viabilidad tuviera un impacto adverso en la estabilidad financiera de Letonia o de otros Estados miembros. La JUR comunicó

²⁷ Evaluación relativa a la inviabilidad o la previsible inviabilidad de ABLV Bank AS aprobada por el BCE el 23 de febrero de 2018.

²⁸ Cuentas anuales definitivas de la Junta Única de Resolución relativas al ejercicio 2020, p. 37.

²⁹ Auto de 14 de mayo de 2020 en el asunto T-282/18.

³⁰ Asunto C-364/20 P.

la decisión a la Comisión de los Mercados Financieros y de Capitales de Letonia para la ejecución conforme a la legislación nacional³¹.

34 La decisión de la JUR de no adoptar un dispositivo de resolución sobre PNB Banka fue impugnada por el banco y algunos de sus accionistas en un asunto acumulado. El Tribunal General suspendió el asunto hasta que el Tribunal de Justicia se pronunciara sobre el recurso de casación interpuesto en el asunto de ABLV y sus accionistas por una parte, y el BCE, por otra³². La JUR evaluó como «remota»³³ la probabilidad de una salida de recursos económicos como consecuencia de dicho asunto y, por tanto, no reveló ningún pasivo contingente.

35 Consideramos que no eran necesarios pasivos contingentes más allá de las costas, puesto que actualmente ambos demandantes reclaman al Tribunal General únicamente que anule la decisión de la JUR.

Pasivo contingente relacionado con el principio de evitar a los acreedores perjuicios superiores a los de los procedimientos ordinarios de insolvencia

36 Para salvaguardar los derechos fundamentales de propiedad³⁴, el Reglamento del MUR establece que ningún acreedor se verá más perjudicado por la resolución que por los procedimientos ordinarios de insolvencia. Sobre la base del principio de evitar a los acreedores perjuicios superiores a los de los procedimientos ordinarios de insolvencia³⁵, cualquier acreedor que hubiera recibido mejor trato con arreglo a los procedimientos ordinarios de insolvencia deberá ser indemnizado por la JUR³⁶. A fin de evaluar el trato de los accionistas y acreedores, debe llevarse a cabo una valoración de la diferencia en el trato (véase el [recuadro 5](#)).

³¹ Informe anual de la JUR de 2019, sección 3.1.

³² Asuntos acumulados C-551/19 P y C-552/19 P.

³³ Cuentas anuales definitivas de la Junta Única de Resolución relativas al ejercicio 2020, p. 37.

³⁴ Artículo 17, apartado 1, de la CDFUE.

³⁵ Artículo 15, apartado 1, letra g), del Reglamento del MUR.

³⁶ Artículo 20, apartado 16, y artículo 76, apartado 1, letra e), del Reglamento del MUR.

Recuadro 5

Valoración de la diferencia en el trato

Tras la resolución, un experto independiente valora si los accionistas y los acreedores afectados por la resolución tienen derecho a compensación. El proceso de valoración asume que, en lugar de una resolución, el banco respectivo se habría sometido a procedimientos ordinarios de insolvencia basados en la legislación nacional en materia de insolvencia a partir de la fecha de resolución. A continuación, compara con el procedimiento de resolución la manera en que los acreedores y los accionistas se habrían visto afectados en ese tipo de escenario en comparación.

Fuente: Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo del Reglamento del MUR.

37 En junio de 2018, la JUR anunció que Deloitte, el experto independiente, había entregado su informe sobre la valoración de la diferencia en el trato en la resolución del BPE. Basándose en el resultado de esta valoración y en la conclusión preliminar de que ningún acreedor se encontraría en mejores circunstancias al seguir el procedimiento de insolvencia nacional, la JUR publicó en agosto de 2018 una comunicación relativa a su decisión preliminar de no abonar compensaciones a los accionistas y acreedores afectados por la resolución del BPE³⁷. La JUR estima que había alrededor de 300 000³⁸.

38 A continuación, la JUR inició un trámite de audiencia³⁹ para los acreedores y accionistas afectados (véase la *ilustración 5*). Ello permitió a las partes registradas presentar comentarios escritos sobre la decisión preliminar de no concederles tal compensación. En este proceso, que tuvo lugar en noviembre de 2018, la JUR recibió 2 856 escritos de accionistas y acreedores legitimados. En marzo de 2020, la JUR

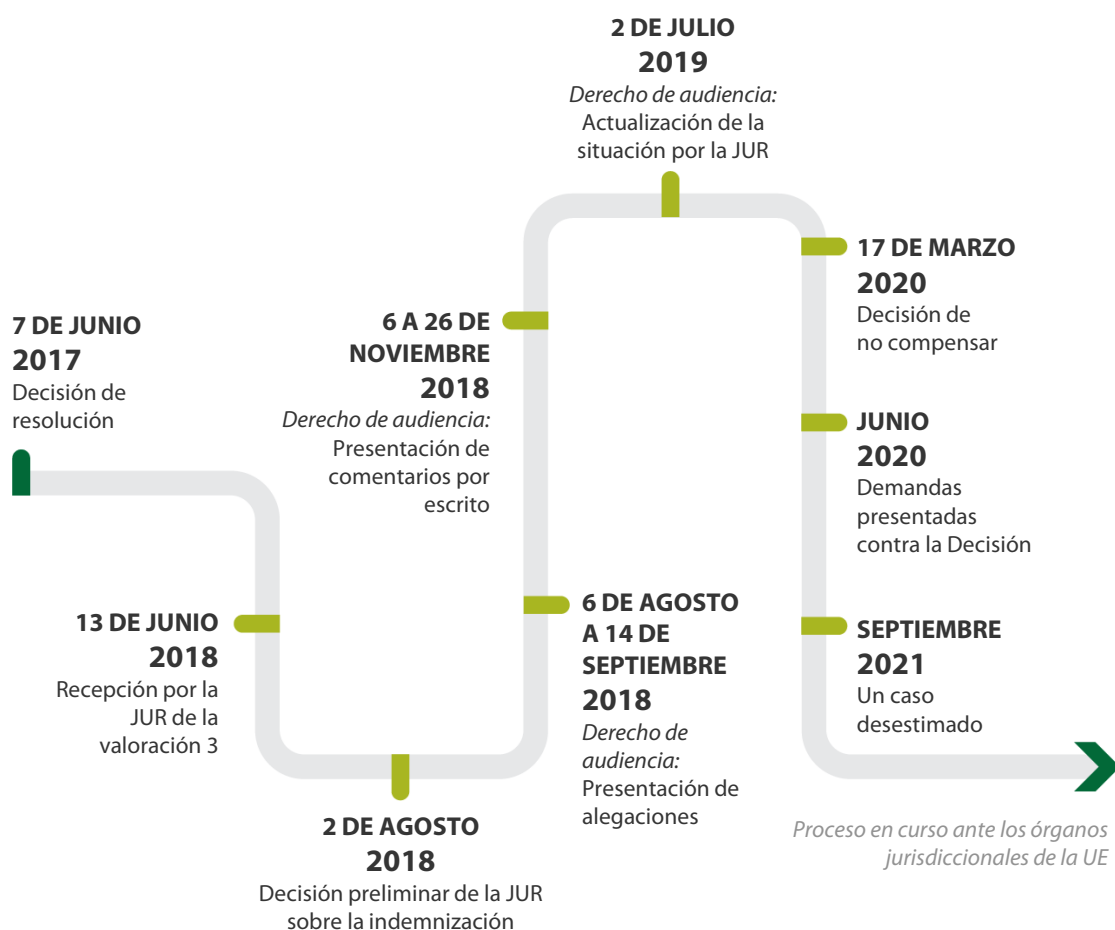
³⁷ Comunicación de la Junta Única de Resolución, de 2 de agosto de 2018, relativa a la decisión preliminar respecto a la potencial concesión de una compensación a los accionistas y acreedores de Banco Popular Español S.A. sobre los que se adoptaron las medidas de resolución, e inicio del proceso para presentar comentarios (derecho de audiencia) (SRB/EES/2018/132).

³⁸ Informe anual de la JUR de 2018, nota 16, p. 32.

³⁹ De conformidad con el artículo 41, apartado 2, letra a), de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

publicó su decisión final⁴⁰ por la que se declaró que, puesto que el procedimiento de insolvencia habría resultado más gravoso que la resolución, no se debía compensación a los accionistas y acreedores del BPE⁴¹.

Ilustración 5 – Cronología del proceso relativo al principio de evitar a los acreedores perjuicios superiores a los de los procedimientos ordinarios de insolvencia en el Banco Popular Español S.A.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

39 Varios accionistas y acreedores han decidido solicitar la anulación de la decisión final de la JUR ante el Tribunal General. Hasta junio de 2020, han interpuesto siete demandas. Además de la anulación, un demandante también reclama daños y perjuicios. Si el Tribunal General anulase la decisión de la JUR sobre la indemnización

⁴⁰ Decisión de la Junta Única Resolución, de 17 de marzo de 2020, por la que se determina la potencial concesión de una compensación a los accionistas y acreedores de Banco Popular Español S.A. sobre los que se adoptaron las medidas de resolución.

⁴¹ Informe anual de la JUR de 2019, p. 32.

de accionistas y acreedores del BPE, esta anulación no causaría automáticamente una salida de recursos, ya que se requeriría una nueva decisión de la JUR. El Tribunal General ha declarado inadmisibile una de estas siete demandas⁴², lo que fue confirmado en septiembre de 2021 por el Tribunal de Justicia en el recurso⁴³. El Tribunal General acumuló tres de las siete demandas⁴⁴. En sus cuentas de 2020, la JUR no declaró pasivos contingentes relacionados con el principio de evitar a los acreedores perjuicios superiores, por considerar «remota», en estos asuntos, la probabilidad de un resultado negativo. No hallamos pruebas que contradijeran la evaluación de la JUR.

Litigio contra una decisión del Supervisor Europeo de Protección de Datos

40 La JUR presentó una demanda ante el Tribunal General⁴⁵, solicitando la anulación de una Decisión del Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) de 24 de junio, por la que se sostenía que la JUR había infringido el artículo 15 del Reglamento (UE) 2018/1725⁴⁶. La JUR considera «remota» la posibilidad de un resultado negativo de esta demanda, por lo que, en consecuencia, no ha revelado ningún pasivo contingente. No hallamos pruebas que contradijeran esta valoración.

Pasivo contingente relativo a las contribuciones de los bancos al Fondo Único de Resolución

41 Los bancos de la zona del euro están obligados a contribuir al FUR (véase el [recuadro 6](#)).

⁴² Demanda en el asunto T-257/20

⁴³ Asunto C-27/21 P, Auto del Tribunal de 30 de septiembre de 2021.

⁴⁴ Asuntos T-302/20, T-303/20 y T-307/20

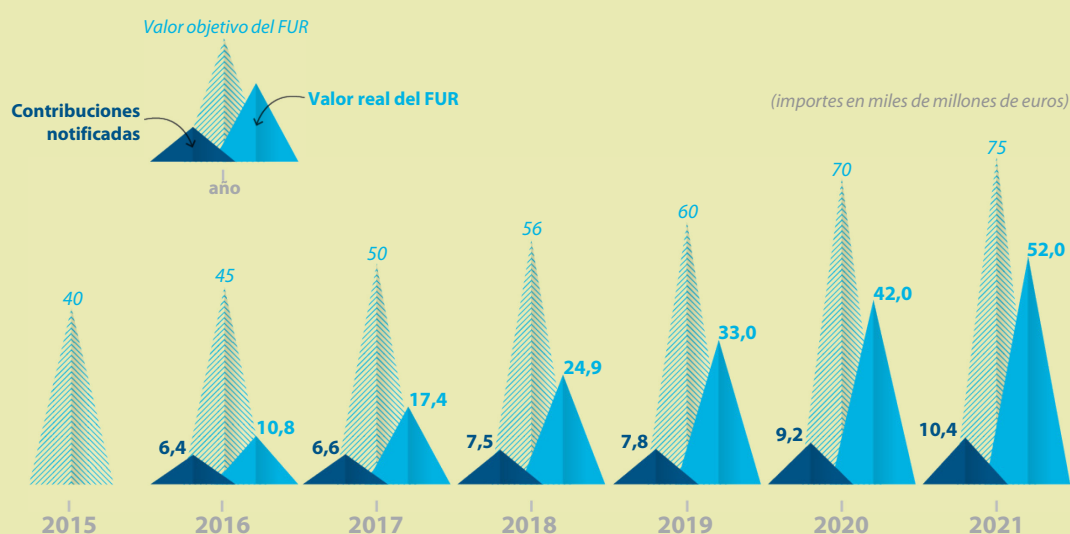
⁴⁵ Asunto n.º T-557/20.

⁴⁶ Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2018 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 45/2001 y la Decisión n.º 1247/2002/CE (DO 2018 L 295, p. 39).

Recuadro 6

El Fondo Único de Resolución (FUR)

El objetivo de volumen del FUR es, como mínimo, el 1 % del importe total de los depósitos con cobertura en la unión bancaria al final de 2023. Teniendo en cuenta el actual crecimiento anual en los depósitos cubiertos, este importe ascendería a aproximadamente 75 000 millones de euros. Se recaudaron contribuciones anuales de 3 018 bancos en 2021 que ascendían a 10 400 millones de euros. En julio de 2021 se había recaudado un total aproximado de 52 000 millones de euros.



Nota: En 2015, no todos los bancos realizaron contribuciones. La diferencia se ajusta cada año hasta 2023.

Fuente: JUR y MEDE.

El 27 de enero y el 8 de febrero de 2021, los Estados miembros del Mecanismo Europeo de Estabilidad firmaron el acuerdo por el que se modificaba el Tratado del Mecanismo Europeo de Estabilidad. Las modificaciones incluyen un mecanismo de protección para el FUR, que aportaría una línea de crédito y su montante se alinearía con las dimensiones del FUR hasta un máximo nominal de 68 000 millones de euros⁴⁷. El [tratado reformado](#) entrará en vigor una vez que haya sido ratificado por los parlamentos de los 19 miembros del MEDE⁴⁸.

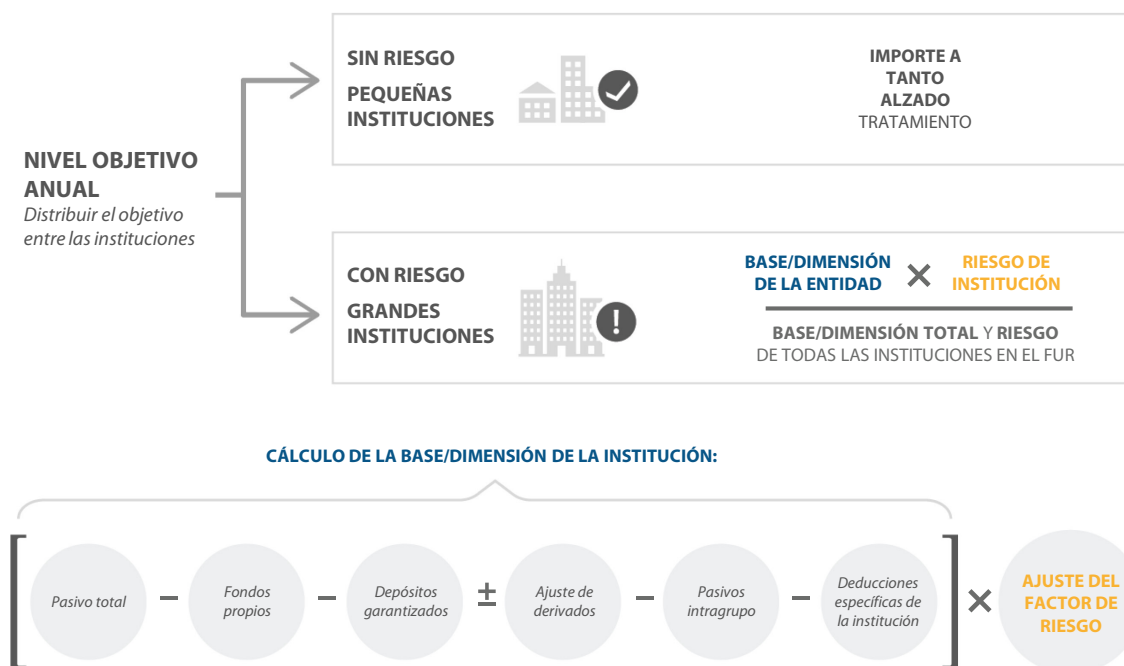
⁴⁷ Mecanismo Europeo de Estabilidad

⁴⁸ Acuerdo por el que se modifica el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad.

Proceso para la recaudación de contribuciones *ex ante* al Fondo Único de Resolución

42 Desde 2016, la JUR se encarga de calcular las contribuciones al FUR⁴⁹ en estrecha cooperación con las autoridades nacionales de resolución. La aportación por banco se calcula sobre la base de una aportación fija para bancos pequeños y una aportación ajustada al riesgo para los grandes bancos o de mayor riesgo⁵⁰ (véase la *ilustración 6*).

Ilustración 6 – Método de cálculo de las contribuciones *ex ante*



Fuente: JUR.

43 Las autoridades nacionales de resolución recopilan datos de los bancos y proporcionan a la JUR la información necesaria para el cálculo. A continuación, la JUR comunica su decisión a todas las autoridades nacionales de resolución. Envía a estas su decisión con su motivación, un formulario tipo con información individual para cada banco de su competencia, incluido el importe de las contribuciones *ex ante* que deben abonarse, los detalles del cálculo y los datos de entrada del banco (lo que se denomina el Anexo armonizado). Basándose en el cálculo facilitado por la JUR, las autoridades nacionales de resolución recaudan las contribuciones y transfieren los importes al FUR⁵¹, que está gestionado por la JUR (véase la *ilustración 7*). Durante este cálculo, y

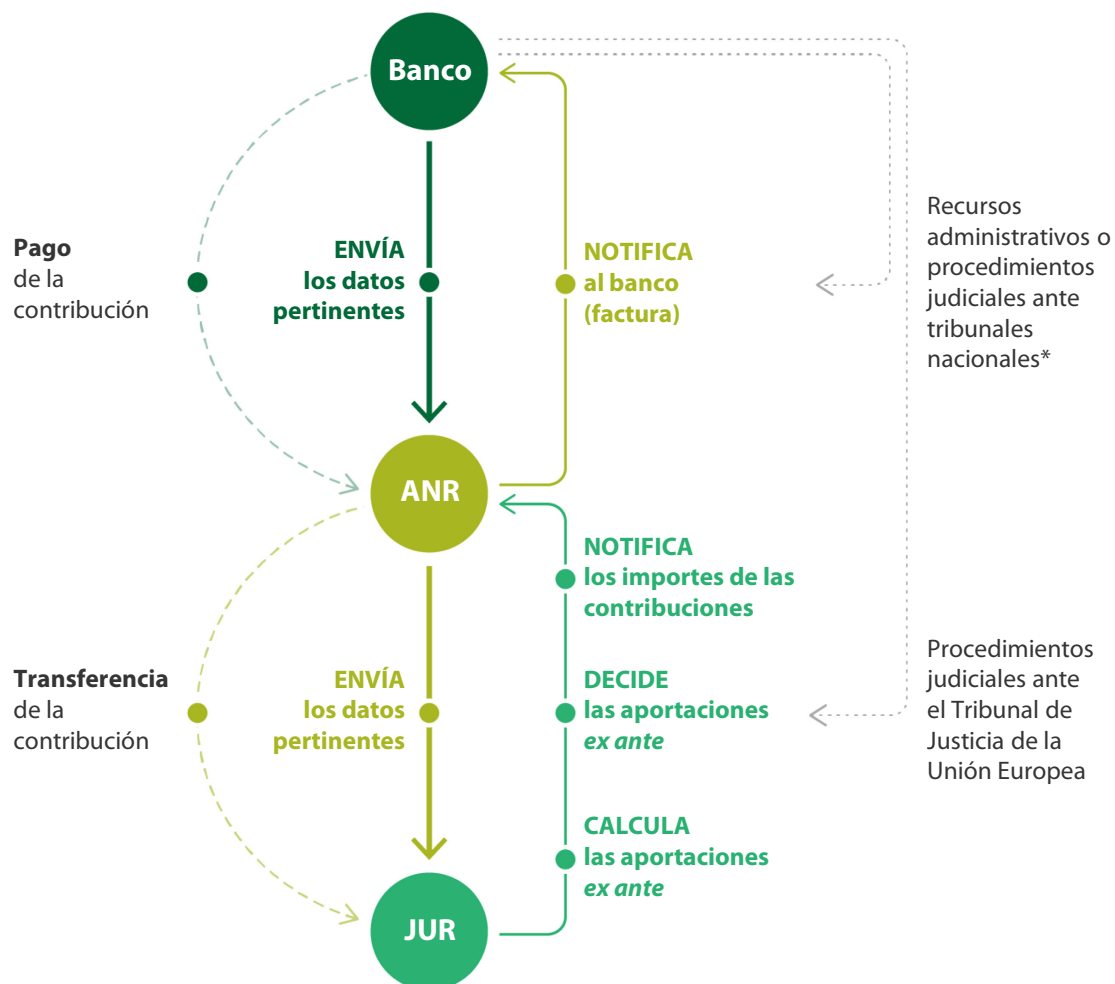
⁴⁹ Artículo 4 del Reglamento de Ejecución (UE) n.º 2015/81 del Consejo.

⁵⁰ Artículo 4, apartado 1, del Reglamento Delegado (UE) 2015/63 de la Comisión.

⁵¹ Acuerdo del Consejo sobre la transferencia y mutualización de las contribuciones al Fondo Único de Resolución, 14 de mayo de 2014.

en el proceso de notificación, hay que cumplir una serie de requisitos formales de procedimiento.

Ilustración 7 – Proceso de recaudación de las contribuciones *ex ante* con recursos jurídicos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del marco jurídico.

Contenciosos relativos a las contribuciones *ex ante* al Fondo Único de Resolución

44 Puesto que las contribuciones *ex ante* se calculan y deciden por la JUR, los demandantes interpusieron recursos judiciales ante los órganos jurisdiccionales de la UE contra las decisiones de la JUR en lo referente a las contribuciones *ex ante* de los años 2016 a 2020. En el momento de la firma de las cuentas de la JUR correspondientes al ejercicio 2020 (16 de junio de 2021), había 44 procedimientos (en las cuentas del ejercicio 2019, 22 procedimientos) en curso. Si bien 38 de estos recursos se encontraban pendientes en el Tribunal General, seis asuntos son recursos

de casación pendientes en el Tribunal de Justicia⁵². Además, al mismo tiempo, no se habían interpuesto demandas contra las decisiones de contribuciones *ex ante* de 2021 de la JUR. Posteriormente, se interpusieron 22 demandas contra las contribuciones *ex ante* de 2021⁵³ (véase la *ilustración 8*). Sin embargo, se deben tener en cuenta estos asuntos en las cuentas de 2021.

Ilustración 8 – Desglose de los asuntos de contribuciones *ex ante* ante los órganos jurisdiccionales de la UE a septiembre de 2021



Fuente: JUR.

45 Además de los asuntos que anteceden, diversos bancos de tres⁵⁴ Estados miembros han iniciado procedimientos administrativos o judiciales ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra las decisiones sobre sus contribuciones *ex ante*. El 31 de mayo de 2021 había 682 asuntos en curso recurridos ante los órganos jurisdiccionales nacionales. El número de asuntos relativos a las decisiones de aportación *ex ante* en 2020 (30 asuntos) y 2021 (28 asuntos) era claramente inferior al número de asuntos judiciales pendientes relativos a los ciclos de aportación previos. Según la información disponible, la mayor parte de tales asuntos guardan relación con asuntos de contribuciones *ex ante* en curso ante los órganos jurisdiccionales de la UE. La tendencia descendente puede ser, en parte, reflejo de una sentencia reciente de diciembre de 2019, por la que el Tribunal de Justicia determinaba que únicamente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea puede revisar la legalidad de las decisiones de la JUR en cuanto se refiere a contribuciones *ex ante* al FUR)⁵⁵. Por consiguiente, en el

⁵² Incluidos los asuntos acumulados C-584/20 P y C-621/20 P.

⁵³ El asunto T-347/21, interpuesto el 21 de junio de 2021, fue el primero contra la decisión de contribuciones *ex ante* de 2021 de la JUR.

⁵⁴ Austria, Italia y Alemania.

⁵⁵ Sentencia del Tribunal de 3 de diciembre de 2019 en el asunto C-414/18.

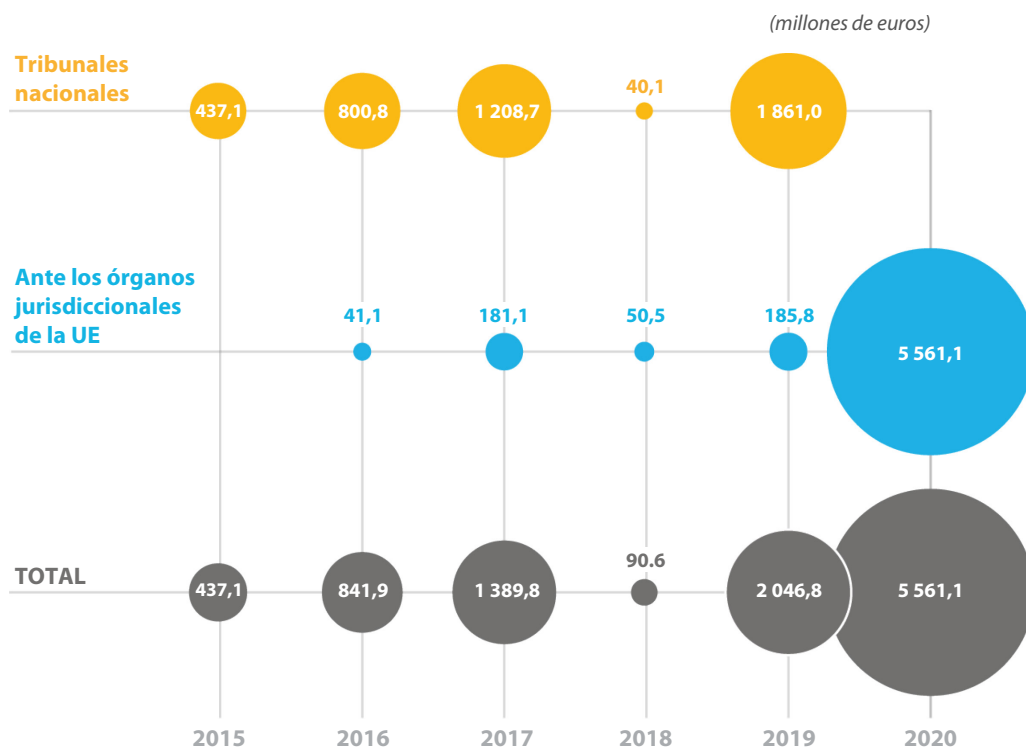
futuro es improbable que los litigios que se resuelvan en los tribunales nacionales y en los que se impugne el cálculo de contribuciones *ex ante* u otras cuestiones relacionadas causen una salida de recursos económicos de la JUR.

Pasivos contingentes de litigios en la UE sobre las contribuciones *ex ante*

46 En sus cuentas anuales definitivas correspondientes al ejercicio 2020, la JUR declaró pasivos contingentes por valor de 5 561 millones de euros (en 2019, 186 millones de euros) en relación con 41 (en 2019, 9) asuntos en curso en el Tribunal General⁵⁶ (véase la *ilustración 9*), ya que la JUR valoró como «posible» el riesgo de una salida de recursos económicos. En los 41 asuntos, los demandantes solicitaron la anulación de las decisiones *ex ante* de la JUR relativas a los ciclos de contribuciones de 2016, 2017, 2018, 2019 o 2020. Puesto que el Tribunal General ha suspendido la mayor parte de los asuntos pendientes de un fallo final en los tres asuntos relacionados con el ciclo de aportación de 2017, estos asuntos se considerarán en primer lugar.

⁵⁶ Informe anual de la JUR de 2020, p. 35-36.

Ilustración 9 – Evolución histórica del importe de los pasivos contingentes en las cuentas de la JUR en relación con las contribuciones *ex ante*



Fuente: Cuentas de la JUR.

Asuntos relativos a las decisiones sobre contribuciones *ex ante* de 2017

47 En septiembre de 2020⁵⁷, el Tribunal General anuló la decisión de la JUR de 2017 relativa a las contribuciones *ex ante* con respecto a tres bancos debido a vicios sustanciales de forma: falta de autenticación de la decisión y motivación insuficiente. El TG consideró que la exposición de motivos facilitada por la JUR no permite a las partes demandantes verificar si su contribución ha sido calculada correctamente o decidir si deberían impugnar judicialmente dicho importe. El TG observó que, puesto que el cálculo de las contribuciones de las demandantes depende de datos de los 3 500 bancos (aproximadamente) restantes, ese cálculo es inherentemente opaco. En un asunto⁵⁸, el Tribunal General constató que el incumplimiento por la JUR de su obligación de exponer cómo había ajustado al riesgo la contribución *ex ante* deriva de

⁵⁷ Sentencias de 23 de septiembre de 2020 en los asuntos T-411/17, Landesbank Baden-Württemberg contra la JUR, T-414/17, Hypo Vorarlberg Bank contra la JUR y T-420/17, Portigon AG contra la JUR.

⁵⁸ T-411/17, Landesbank Baden-Württemberg contra la JUR.

la metodología establecida en el Reglamento Delegado 2015/63, que el Tribunal General había declarado parcialmente ilegal.

48 En noviembre de 2020, la JUR y la Comisión recurrieron la decisión del Tribunal General en el asunto T-411/17 (Landesbank Baden-Württemberg). En su sentencia de 15 de julio de 2021, la Gran Sala del Tribunal de Justicia anuló la sentencia de primera instancia. No obstante, el Tribunal de Justicia anuló la decisión de contribución *ex ante* de la JUR por falta de motivación y sostuvo la validez de las disposiciones impugnadas del Reglamento Delegado 2015/63 (véase el [recuadro 7](#))⁵⁹. La JUR también recurrió las otras dos sentencias del Tribunal General de 23 de septiembre de 2020. Los recursos están todavía pendientes⁶⁰.

49 El fallo del Tribunal de Justicia confirma la interdependencia de los datos de las diversas instituciones financieras afectadas, datos que se utilizan en el cálculo de sus contribuciones *ex ante*. También considera que la JUR autenticó debidamente su decisión sobre la aportación *ex ante* de 2017. Finalmente, el Tribunal de Justicia arroja luz sobre la información concreta que la JUR puede también aportar a los bancos sin que ello suponga infringir secretos comerciales pertenecientes a otros bancos. Al hacerlo, el Tribunal de Justicia reconoce que esta información no permitirá a los bancos verificar totalmente la precisión del valor del denominado «multiplicador de ajuste al riesgo» que se les asigna a los efectos de calcular su aportación *ex ante* a la JUR (véase la [ilustración 6](#)).

Recuadro 7

Consecuencias generales de las sentencias del TJ de 15 de julio de 2021 sobre la decisión de la JUR relativa a las contribuciones *ex ante* de 2017.

El Tribunal de Justicia anuló las decisiones sobre contribuciones *ex ante* de 2017 de la JUR para un banco⁶¹. Sin embargo, el Tribunal de Justicia aceptó que la necesidad de preservar el secreto comercial limita el alcance con que la JUR debe motivar su decisión al banco. En particular, el TJ clarificó los siguientes problemas:

⁵⁹ Sentencia de 15 de julio de 2021 en los asuntos C-584/20 P y C-621/20 P, la Comisión contra Landesbank Baden-Württemberg y la JUR contra Landesbank Baden-Württemberg.

⁶⁰ Asuntos C-663/20 P, la JUR contra Hypo Vorarlberg Bank, y C-664/20 P, la JUR contra Portigon y la Comisión.

⁶¹ T-411/17, Landesbank Baden-Württemberg contra la JUR.

- 1) Las decisiones de la JUR sobre las contribuciones *ex ante* de 2017 y su anexo se autenticaron del modo adecuado, ya que la Presidencia de la JUR había firmado a mano el cuerpo de la decisión, así como la hoja de ruta adjunta a la misma. El Tribunal General cometió un error al no brindar a la JUR la oportunidad de responder y presentar pruebas en lo que se refiere a la autenticación de su decisión.
- 2) El ajuste al riesgo de la aportación *ex ante* de un banco a la JUR se basa en una comparación de la exposición de dicho banco a los factores de riesgo correspondientes con la misma exposición de otros bancos afectados.
- 3) Los artículos 4 a 7 y 9, y el anexo I del Reglamento Delegado 2015/63, son válidos, en la medida que no impidan a la JUR divulgar de forma colectiva y anonimizada información suficiente que permita a una institución comprender cómo se consideró su situación en particular en el cálculo de su aportación *ex ante* a la JUR en comparación con la situación de los otros bancos, y si se debe o no impugnar la decisión ante los órganos jurisdiccionales de la UE.
- 4) La decisión de la JUR sobre la contribución *ex ante* no se había motivado de modo suficiente, pero el deber de dar a conocer las razones debe contrapesarse con la obligación de preservar los datos confidenciales de otros bancos. Al respecto, la JUR puede divulgar a los bancos los valores límite de cada «barra del histograma» y los indicadores relacionados, para que el banco en cuestión pueda comprender que el perfil de riesgo que se le asigna es el apropiado.

50 Dado que la sentencia del Tribunal de Justicia en los asuntos recurridos relativos al ciclo de aportación de 2017 se emitió tras la firma de las cuentas definitivas del ejercicio 2020, la JUR actuó correctamente al basar su declaración de pasivos contingentes en la sentencia previa del Tribunal General (véase el apartado 47). La JUR valoró como «posible» el riesgo de una salida de recursos económicos, y aplicó un método prudente al divulgar como pasivo contingente el importe íntegro de las contribuciones *ex ante* en litigio. Puesto que recae en la JUR la obligación legal de recaudar las contribuciones *ex ante*, esperamos que, en caso de que el Tribunal obligara a la JUR a recalcular las contribuciones *ex ante*, esta se puede ver en la necesidad de devolver o reclamar cualquier posible diferencia entre los importes inicialmente recaudados y el nuevo importe de la nueva decisión sobre la contribución *ex ante*. Así, pues, una salida del importe total de la aportación *ex ante* es improbable.

Asunto relativo a las decisiones de la JUR sobre contribuciones ex ante de 2016

51 En septiembre de 2019, la entidad NRW Bank interpuso un recurso⁶² contra la sentencia del Tribunal General de junio de 2019 en el asunto T-466/16. En este fallo anterior, el Tribunal General había desestimado los motivos invocados por el banco al considerarlos inadmisibles por ser inoportunos tanto en lo que respecta al momento como en lo que respecta a la materia. En octubre de 2021, el Tribunal de Justicia anuló la sentencia del Tribunal General y devolvió el caso a este para que se pronunciara sobre el fondo. Consideró que la modificación de uno de los elementos del cálculo de la contribución *ex ante* al FUR, como es el indicador del Régimen de Protección Institucional⁶³, da lugar a un nuevo plazo de interposición. Esto permite al demandante impugnar no sólo el elemento modificado del cálculo de dicha contribución, sino también los demás elementos de dicho cálculo.

52 Basándose en el fallo del Tribunal General de 2019, la JUR evaluó como «remota» la probabilidad de una salida de recursos económicos y no reveló ningún pasivo contingente. Según su dictamen, el Reglamento Delegado 2015/63 no le permite excluir dichas actividades del cálculo de la aportación *ex ante*. En el contexto de la presente auditoría, constatamos que los abogados externos de la JUR no podían excluir que el riesgo de anulación en el asunto es más que «remoto», sino que consideró que una anulación con respecto al fondo era improbable. Consideramos que es poco probable que una anulación por motivos procedimentales desemboque en una salida de recursos económicos para la JUR, ya que esta podría adoptar una nueva decisión sobre la aportación *ex ante* con el mismo importe, siguiendo un enfoque procedimental revisado.

Asuntos relativos a las decisiones de la JUR sobre contribuciones ex ante de 2016

53 En noviembre de 2019 el Tribunal General anuló las decisiones sobre contribuciones *ex ante* de 2016 de la JUR para tres bancos basándose en motivos de forma⁶⁴. Puesto que el cálculo continuaba siendo válido, la JUR siguió adelante emitiendo una nueva decisión sobre las contribuciones *ex ante* de 2016 en disputa tras aplicar un enfoque procedimental revisado. En mayo, junio y agosto de 2020, los tres bancos interpusieron ante el Tribunal General una demanda de anulación de la nueva

⁶² C-662/19 P.

⁶³ Por «sistema institucional de protección» o «SIP» se entiende un acuerdo que cumple los requisitos establecidos en el artículo 113, apartado 7, del Reglamento (UE) n.º 575/2013.

⁶⁴ T-365/16, asuntos acumulados T-377/16, T-645/16 y T-809/16, así como el asunto T-323/16.

decisión de la JUR relativa a las contribuciones *ex ante* de 2016. El Tribunal General suspendió los procesos en dos de los asuntos hasta que dicte resolución sobre varios asuntos relevantes en curso en materia de contribuciones *ex ante* de 2017⁶⁵. La JUR valoró como «posible» el riesgo de una salida de recursos económicos, y aplicó con coherencia el enfoque de declarar como pasivo contingente el importe íntegro de las contribuciones *ex ante* de 2016 pagadas por los tres bancos (véase el apartado 50).

Asuntos relativos a los ciclos de contribuciones *ex ante* 2018-2020

54 En uno de los asuntos relativos al ciclo de contribuciones de 2018 en curso ante los órganos jurisdiccionales, T-758/18 Banco ABLV contra la JUR, esta consideró «remoto» el riesgo de anulación y no reveló pasivo contingente. Ello es coherente con la desestimación por parte del Tribunal General del recurso de anulación de enero de 2021, decisión que el banco recurrió en marzo de 2021.

55 Sin embargo, la JUR consideró posible que todos los restantes asuntos relacionados con sus decisiones sobre aportación *ex ante* correspondientes a los ciclos de aportación 2018, 2019 y 2020 se anulasen. El Tribunal había suspendido en su mayoría estos asuntos a la espera de fallos definitivos en los asuntos de aportación *ex ante* de 2017 (véase el recuadro 7). La JUR valoró estos asuntos como «posibles» al considerar los fallos anteriores del Tribunal General, según los cuales las decisiones sobre contribuciones *ex ante* relativas al ciclo de aportación de 2016 (véase el apartado 53) y el ciclo de aportación 2017 (véase el apartado 47) no se habían autenticado del modo correcto. Otro aspecto tenía que ver con la motivación de las decisiones, que tanto el Tribunal General como después el Tribunal de Justicia concluyeron que era insuficiente en cuanto al ciclo de aportación de 2017.

56 Durante la auditoría, la JUR explicó que los dos riesgos antedichos habían disminuido en ciclos de aportación más recientes. Por ejemplo, con respecto al ciclo de aportación de 2020, la JUR manifestó que la Presidencia había firmado por medios electrónicos las decisiones adoptadas a través de un procedimiento escrito y que dichas decisiones se referían a anexos que contenían el cálculo de las contribuciones *ex ante* hechas individualmente al FUR. Además, se comunicaron a todos los bancos afectados los motivos de las decisiones.

⁶⁵ El TG ha suspendido el asunto T-336/20 hasta que se dicte sentencia firme en los asuntos T-411/17, T-414/17 y T-420/17. El asunto T-339/20 ha sido suspendido hasta que se dicte sentencia en los asuntos T-420/17, T-413/18 y T-481/19.

57 Actualmente, la JUR valora cómo afecta el fallo del Tribunal de Justicia en los asuntos objeto de recurso de 2017 al riesgo de los asuntos en curso pertenecientes a los ciclos de aportación 2018-2020. Constatamos que el riesgo de anulación y salida de recursos económicos, en estos asuntos, depende principalmente del enfoque que los órganos jurisdiccionales de la UE y la JUR adopten al abordar los litigios que siguen en curso.

58 En resumen, no hallamos ninguna prueba que contradijera las conclusiones efectuadas por la JUR sobre sus pasivos contingentes basándose en la información disponible al cierre de las cuentas a mediados de junio de 2021. Constatamos también que la JUR adoptó un enfoque prudente al declarar como pasivos contingentes el importe íntegro de las contribuciones *ex ante* litigiosas, al estimar como «posible» el riesgo de una salida de recursos económicos. No obstante, puesto que la JUR tiene el deber legal de recaudar de los bancos, cada año, las contribuciones *ex ante*, es improbable que la JUR tenga que compensar a los bancos por toda su aportación, incluso en los asuntos en que el Tribunal falle sobre el fondo. Por el contrario, la JUR podría tener que devolver o reclamar cualquier posible diferencia en los importes entre la decisión relativa a la aportación *ex ante* original y la decisión relativa a la aportación *ex ante* revisada. Sin embargo, la sentencia reciente del Tribunal de Justicia en los asuntos de recurso relacionados con la decisión relativa a la aportación *ex ante* de 2017 para un banco (véase el [recuadro 7](#)), incide en el importe en riesgo para los asuntos en curso contra las decisiones de la JUR relativas a las contribuciones *ex ante*.

Pasivos contingentes resultantes de los asuntos de aportación *ex ante* a nivel nacional

59 En las cuentas definitivas correspondientes al ejercicio 2020, la JUR no declaró pasivos contingentes resultantes de los asuntos de aportación *ex ante* a nivel nacional (en 2019, 1 861 millones de euros). Ello es coherente con el fallo preliminar del Tribunal de Justicia sobre las decisiones relativas a aportación *ex ante* para los procedimientos ante los órganos jurisdiccionales nacionales (véase el apartado [45](#)).

60 A diferencia de las cuentas de 2019, la JUR no reveló los importes totales de las contribuciones *ex ante* que son objeto de procedimientos administrativos o judiciales a nivel nacional. En conjunto, los importes objeto de recurso relacionados con las decisiones relativas a la contribución *ex ante* pendientes de recurso en los órganos jurisdiccionales nacionales ascendían a 3 746 millones de euros en mayo de 2021 (véase el [cuadro 3](#)). Si bien eran significativamente menores en número los asuntos relativos a los ciclos de aportación 2020 y 2021 en curso ante los órganos jurisdiccionales nacionales si se comparaban con los ciclos de aportación previos

(véanse el apartado 45 y el [cuadro 3](#)), los importes recurridos en 2020 (679 millones de euros) y 2021 (632 millones de euros) se encontraban en niveles similares a los de años anteriores. La mayor parte de los asuntos presentados en 2021 se refieren a procedimientos en curso en los órganos jurisdiccionales de la UE.

Cuadro 3 – Evolución de los importes controvertidos a nivel nacional relacionados con contribuciones *ex ante* al FUR

Ejercicio al que se asocia la contribución	Número de asuntos Mayo de 2021	Importes objeto de recurso Mayo de 2021 (millones de euros)	Número de asuntos Mayo de 2020	Importes objeto de recurso Mayo de 2020 (millones de euros)
2021	28	632	n.d.	n.d.
2020	30	679	31	669
2019	136	662	136	662
2018	113	566	114	587
2017	132	578	132	578
2016	239	545	240	563
2015	4	84	4	84
Total	682	3 746	657	3 143

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la JUR; importes redondeados al millón más próximo.

61 Si bien no presenta asuntos nacionales ni importes litigiosos en sus cuentas de 2020, la JUR continuó como en el ejercicio anterior y en línea con la sugerencia que hacemos de vigilar los asuntos sometidos a los órganos jurisdiccionales nacionales en relación con las decisiones de la JUR sobre aportación *ex ante*⁶⁶. Sin embargo, a diferencia de 2019, en 2020 la JUR no requirió de las autoridades nacionales de resolución una garantía escrita sobre la información que aportaban ni una evaluación de la probabilidad de éxito de los procedimientos iniciados contra las contribuciones *ex ante* a nivel nacional. Ello permitiría a la JUR una supervisión reforzada de los procedimientos nacionales contra las contribuciones *ex ante*.

⁶⁶ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe sobre cualquier pasivo contingente derivado de la realización, por parte de la Junta Única de Resolución, el Consejo o la Comisión, de sus funciones de conformidad con dicho Reglamento para el ejercicio 2019, apartado 55.

Pasivo contingente relacionado con contribuciones administrativas

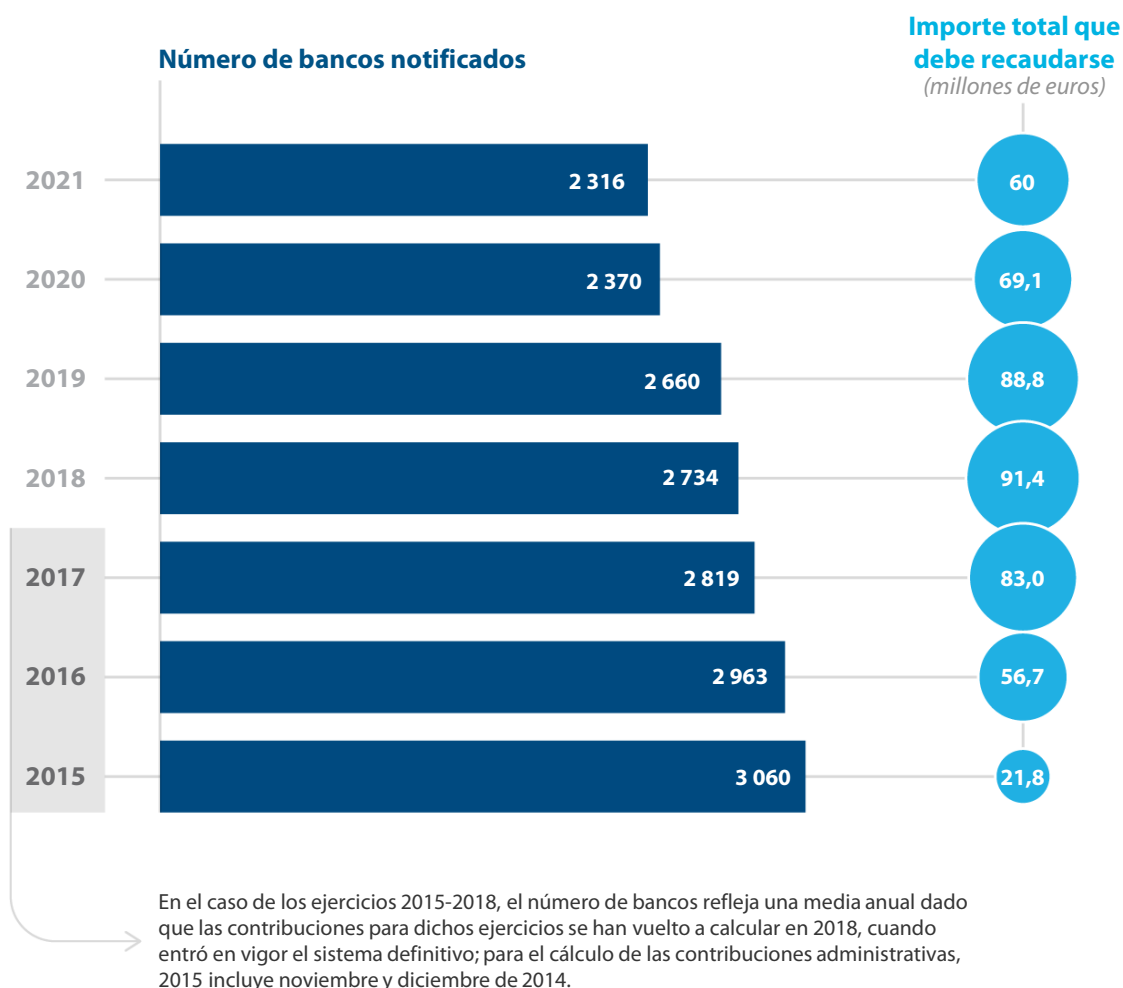
62 Todos los años, la JUR recauda contribuciones administrativas para financiar sus gastos operativos (véase la [ilustración 2](#)). Todos los bancos que entran en el ámbito del Reglamento del MUR en los diecinueve Estados miembros participantes deben contribuir a los gastos administrativos de la JUR. En enero de 2018 entró en vigor el sistema final de contribuciones a los gastos administrativos de la Junta Única de Resolución, mediante el cual se ha creado un sistema permanente para las contribuciones administrativas⁶⁷. A diferencia de las contribuciones *ex ante* al FUR, las contribuciones administrativas no son recaudadas por las autoridades nacionales de resolución, sino directamente por la JUR. Su recaudación se realiza por grupo bancario, mientras que las contribuciones *ex ante* se recaudan por entidades. Como consecuencia, varios bancos están obligados al pago de contribuciones administrativas y contribuciones *ex ante*.

63 Tras la entrada en vigor del Reglamento Delegado (UE) 2021/517 de la Comisión⁶⁸, la JUR aplicó las disposiciones transitorias y calculó las contribuciones administrativas anuales correspondientes al ejercicio 2021 basándose en los datos del BCE obtenidos en 2019, incluyendo todas las modificaciones subsiguientes a los datos correspondientes a dicho ejercicio. Con arreglo a dichos cálculos, hizo llegar a los bancos las notificaciones de contribución. En relación con 2021, el importe total que la JUR deberá recaudar asciende a 60 millones de euros procedentes de 2 316 instituciones (véase la [ilustración 10](#)). El importe total recaudado fue inferior al de 2020, debido a que la JUR había acumulado un superávit presupuestario de 59,4 millones de euros en 2019. Las contribuciones de 2021 se recalcularán durante el próximo ciclo de cálculo (disposición transitoria). Cuando sea necesario, las contribuciones de 2020 y 2019 se recalcularán durante el próximo ciclo de cálculo, considerando la información sobre cambios en los factores de alcance, estatus u honorarios de la entidad.

⁶⁷ Reglamento Delegado CE n.º 2017/2361.

⁶⁸ Reglamento Delegado (UE) 2021/517 de la Comisión, de 11 de febrero 2021, por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2017/2361 en lo que respecta al pago de contribuciones a los gastos administrativos de la Junta Única de Resolución, (DO L 104, 25.3.2021, p. 30-33).

Ilustración 10 – Contribuciones administrativas facturadas por la JUR



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la JUR; importes redondeados al millón más próximo.

64 Los recursos contra las notificaciones de contribución administrativa pueden presentarse ante el panel de recursos en el plazo de seis semanas a partir de la fecha en que se emitió la notificación⁶⁹. Las decisiones del Panel de Recurso pueden impugnarse ante el TG. En 2020 y 2021, los bancos no interpusieron recurso alguno contra las notificaciones de contribución administrativa. Por consiguiente, la JUR no reveló ningún pasivo contingente en relación con contribuciones administrativas.

Información adicional

65 La JUR demostró que había establecido controles internos adecuados que proporcionan una visión general de los litigios pertinentes ante los órganos

⁶⁹ Artículo 85, apartado 3, del Reglamento del MUR.

jurisdiccionales nacionales y de la UE. Sin embargo, dada la naturaleza de los procedimientos judiciales a nivel nacional, la JUR depende en gran medida de la cooperación de las autoridades nacionales de resolución. Sobre la base de la visión general disponible y nuestra recomendación previa (véase el [anexo II](#)), el equipo jurídico de la JUR realiza una evaluación interna de riesgos para cada categoría de litigio que facilita al contable. Los cambios son regularmente notificados a la junta de la JUR.

Parte II: Pasivo contingente de la Comisión

66 La Comisión Europea confirmó que, a 31 de diciembre de 2020, no existía ningún pasivo contingente derivado de su función con arreglo al Reglamento del MUR.

67 La jurisprudencia de la UE⁷⁰ limita la delegación de competencias a organismos de la UE, como la JUR, a los poderes ejecutivos. Por consiguiente, los mecanismos de resolución solo pueden surtir efecto si la Comisión los refrenda. La Comisión también podría oponerse a cualquier aspecto discrecional de un dispositivo de resolución. En el caso de que se oponga al dispositivo de resolución debido al criterio del interés público, la Comisión deberá proponer las modificaciones necesarias al Consejo. Lo mismo es aplicable si solicita un cambio sustancial en el uso del FUR⁷¹.

68 El 7 de junio de 2017, la Comisión aprobó el primer dispositivo de resolución⁷² adoptado por la JUR. En relación con este dispositivo, había un total de 30 procedimientos judiciales en curso ante el TG contra la Comisión⁷³ en junio de 2021. Aunque los treinta demandantes interpusieron recursos de anulación de la decisión de la Comisión, ocho de ellos también interpusieron recursos de indemnización por daños y perjuicios. Estos asuntos permanecen en curso. Puesto que la resolución del BPE no suponía ningún apoyo financiero público ni uso alguno del FUR (véase el apartado [17](#)), la Comisión no llevó a cabo ninguna evaluación de las ayudas estatales ni de las ayudas del Fondo.

⁷⁰ Doctrina Meroni, según se establece en los asuntos 9/56 y 10/56, Meroni & Co, Industrie Metallurgiche contra Alta Autoridad, [1957-1958] ECR 133 y asunto C-270/12, Reino Unido contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, [ECLI:EU:C:2014:18].

⁷¹ Artículo 18, apartado 7, del Reglamento del MUR.

⁷² Aprobación del dispositivo de resolución del Banco Popular Español, S.A. (BPE).

⁷³ Tan solo en uno de estos treinta asuntos la Comisión es la única demandada.

69 Al igual que en las cuentas de 2019, la Comisión ha decidido no revelar pasivos contingentes tampoco en 2020 relativos a estos asuntos sobre la base de su evaluación contable. Según la Comisión, ninguno de los demandantes ha demostrado de modo suficiente una responsabilidad extracontractual por su parte. En particular, la Comisión declaró que no se había producido una infracción suficientemente grave de una disposición destinada a conferir derechos individuales. Por ello, en opinión de la Comisión, el riesgo de una salida de recursos económicos relacionada con su decisión de aprobación es «remoto». Asimismo, la Comisión declaró que ningún demandante puede haber sufrido daños y perjuicios, dado que la alternativa al procedimiento de resolución habría sido un procedimiento de insolvencia con arreglo a las normas nacionales. Cualquier accionista o acreedor que se hubiese encontrado en mejores circunstancias en el caso de procedimientos de insolvencia habría sido indemnizado por el FUR en virtud del procedimiento para evitar a los acreedores perjuicios superiores a los de los procedimientos ordinarios de insolvencia (véanse los apartados [36](#) a [39](#)). La Comisión ha afirmado que, por tanto, basándose en su amplia experiencia, el posible riesgo financiero derivado de estos asuntos es «remoto» para esta institución.

70 Basándonos en el análisis de nuestra muestra, no hallamos pruebas que contradijeran la evaluación de la Comisión.

71 Además de los asuntos relativos a la resolución del BPE, la Comisión también recurrió en el asunto C-584/20 P, buscando que se descartase el fallo anterior del Tribunal General en un asunto *ex ante* relacionado con el ciclo de contribución 2017. El 15 de julio de 2021, el Tribunal de Justicia anuló la sentencia original del Tribunal General, pero confirmó la anulación de la decisión relativa a la contribución *ex ante* de la JUR, alegando la falta de motivación suficiente (véase el apartado [48](#)). La Comisión no dispuso de esta sentencia a tiempo para las cuentas anuales del ejercicio 2020, por lo que tuvo que basar sus declaraciones en la sentencia anterior del Tribunal General en los tres asuntos de aportación *ex ante* de 2017. Puesto que no participa en el proceso de toma de decisiones relativas a las contribuciones *ex ante*, la Comisión no divulgó pasivos contingentes. No hallamos pruebas que contradijeran la evaluación de la Comisión.

Parte III: Pasivo contingente del Consejo

72 El Consejo confirmó que, a 31 de diciembre de 2020, no existía ningún pasivo contingente derivado del desempeño de sus funciones con arreglo al Reglamento del MUR.

73 La Comisión podrá objetar contra un dispositivo de resolución propuesto por la JUR. Si la objeción está relacionada con el criterio del interés público, la Comisión deberá proponer al Consejo los cambios necesarios. Lo mismo es aplicable si solicita un cambio sustancial en el uso del FUR (véase el apartado [67](#)).

74 Hasta la fecha, el Consejo no ha estado implicado en ninguna decisión de resolución. Sin embargo, fue objeto de un asunto judicial en relación con el BPE al final de 2017. El asunto fue declarado no admisible en la medida en que se dirigió al Consejo⁷⁴ en 2018. Por tanto, no se derivan pasivos contingentes para el Consejo.

⁷⁴ Auto del Tribunal General (Sala Octava) de 14 de junio de 2018, Cambra Abaurrea/Parlamento y otros (asunto T-553/17).

Conclusiones y recomendaciones

75 Observamos que, en esta fase, cualquier evaluación relacionada con el resultado de los procedimientos legales relativos a las decisiones de resolución y de no resolución contra la JUR y la Comisión se complica mucho debido al hecho de que el marco jurídico de la resolución es relativamente nuevo y crea un sistema jurídico complejo, específico y sin precedentes. Sin embargo, el Tribunal no halló pruebas que contradijeran las evaluaciones realizadas por la JUR y la Comisión sobre cualquier pasivo contingente derivado de la realización de sus funciones en el marco del Reglamento del Mecanismo Único de Resolución (véanse los apartados [23](#), [34](#), [39](#) y [69](#)). Por consiguiente, no hay pasivos contingentes necesarios en relación con tales asuntos.

76 En sus cuentas de 2020, la JUR declaró pasivos contingentes que ascendían a 5 561 millones de euros en relación con los asuntos en curso contra las decisiones relativas a la aportación *ex ante* de la JUR adoptadas en el período 2016-2020 (véase el apartado [46](#)). La declaración se basó en las decisiones del Tribunal General de anular las decisiones relativas a la aportación *ex ante* de 2017 de la JUR para tres bancos en septiembre de 2020. Si bien entretanto el fallo ha sido anulado por la Gran Sala del Tribunal de Justicia en un asunto, el fallo llegó después de que la JUR hubiese emitido sus cuentas definitivas a mediados de junio de 2021 y, en consecuencia, no podía considerarse.

77 En sus cuentas de 2020, la JUR declaró las contribuciones *ex ante* totales sujetas a litigio como pasivos contingentes. Semejante enfoque estaba motivado por la prudencia, considerando la información disponible y la jurisprudencia correspondiente de los órganos jurisdiccionales de la UE al cierre de las cuentas de la JUR. Constatamos que la JUR tiene una obligación legal de recaudar contribuciones *ex ante*; por lo que es improbable que tenga que compensar íntegramente a los bancos por sus contribuciones. En el caso de un nuevo cálculo de las contribuciones *ex ante*, la JUR podría tener que devolver o reclamar cualquier posible diferencia en los importes entre la decisión relativa a la aportación *ex ante* original y la decisión relativa a la aportación *ex ante* revisada.

78 A diferencia de como sucedió en las cuentas de los ejercicios previos, la JUR no declaró pasivos contingentes relacionados con los procedimientos nacionales contra las contribuciones *ex ante*. Ello era coherente con el fallo preliminar reciente del TJUE (véase el [recuadro 7](#)), según el cual los órganos jurisdiccionales nacionales no tienen competencia para revisar las decisiones de la JUR sobre las contribuciones *ex ante* al

FUR. Reconocemos que, de acuerdo con nuestras recomendaciones anteriores, la JUR continúa vigilando los asuntos *ex ante* planteados en los órganos jurisdiccionales nacionales.

79 Se han notificado a la JUR nuevos asuntos judiciales interpuestos ante los órganos jurisdiccionales de la UE en relación con su decisión sobre las contribuciones *ex ante* al FUR de 2021 (véase el apartado 44). Sin embargo, dado que estos asuntos se presentaron con posterioridad a la firma de las cuentas definitivas de la JUR, y puesto que requieren una valoración a fondo de la demanda, la JUR no pudo evaluarlos para las cuentas de 2020. Se deberán tener en cuenta estos asuntos en las cuentas de 2021 de la JUR.

80 Para garantizar la imagen fiel de las cuentas, el contable necesita obtener información pertinente. Para la elaboración de las cuentas de la JUR de 2020, el contable de la Junta recibió del servicio jurídico una evaluación de riesgos por categoría de litigios pendientes (véase el apartado 65). La evaluación de riesgos también contenía una motivación subyacente. Además, a diferencia de las cuentas de 2019, el contable recibió declaraciones escritas del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria sobre los procedimientos judiciales ante órganos jurisdiccionales nacionales en relación con la resolución del Banco Popular español (véase el apartado 30), pero no de las autoridades nacionales de resolución correspondientes sobre los procedimientos judiciales ante tribunales nacionales en relación con las contribuciones *ex ante* (véase el apartado 61).

Recomendación 1 – Desarrollo de un método para calcular la exposición financiera potencial procedente de las contribuciones *ex ante*

La JUR debería continuar valorando el riesgo para todos los procedimientos judiciales en curso contra sus decisiones relativas a las contribuciones *ex ante* al FUR y evaluar cualesquiera nuevos procedimientos judiciales hasta el cierre de las cuentas de la JUR.

En función de la evaluación del riesgo, la JUR debería declarar como pasivo continente el importe que deberá pagar a los bancos contribuyentes. En lugar de revelar como pasivos contingentes los importes íntegros de las contribuciones *ex ante* en litigio, debería desarrollar un método para calcular la diferencia estimada en contribuciones entre las decisiones relativas a la contribución *ex ante* originales y una posible decisión revisada, cuando proceda.

Plazo: Presentación de las cuentas de la JUR relativas a 2021.

Recomendación 2 – Información que debe facilitarse al contable en relación con los asuntos nacionales

Dado que el número total de procedimientos nacionales sobre contribuciones *ex ante* es elevado y continúa en aumento, la JUR debería introducir de nuevo el proceso de vigilancia de estos asuntos solicitando a las autoridades nacionales de resolución que proporcionen cada año una garantía escrita sobre la información aportada y una evaluación de la probabilidad de éxito de los procedimientos iniciados contra la contribución *ex ante*. Esta información debería facilitarse al contable de la JUR para ayudarle a elaborar las cuentas de la JUR.

Plazo: Presentación de las cuentas de la JUR relativas a 2021.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Mihails Kozlovs, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, el 9 de noviembre de 2021.

Por el Tribunal de Cuentas



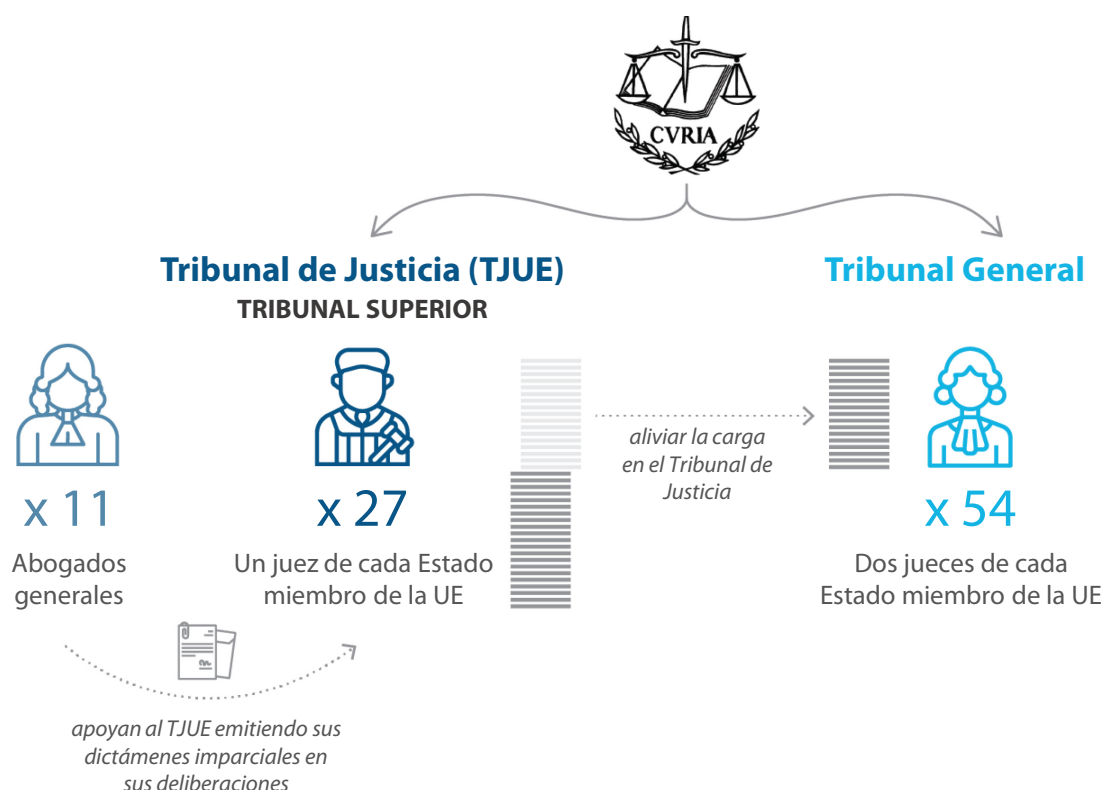
Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

Anexo I — El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los recursos jurídicos disponibles contra las decisiones de las instituciones, órganos y organismos de la UE

El TJUE (véase la *ilustración 11*) se compone de dos tribunales: el Tribunal de Justicia y el Tribunal General. En el Tribunal de Justicia, los Abogados Generales emiten sus dictámenes con el fin de apoyar a este en sus deliberaciones. El Tribunal General se creó con el fin de aligerar la carga del Tribunal de Justicia; principalmente es competente para resolver asuntos presentados por particulares y empresas contra actos de la UE y actos reglamentarios que les afecten directamente, así como demandas de indemnización por los daños causados por las instituciones, órganos y organismos de la UE. Las sentencias del Tribunal General pueden recurrirse ante el Tribunal de Justicia en un plazo de dos meses, pero dichos recursos se limitan a cuestiones de Derecho.

Ilustración 11 – Composición del Tribunal de Justicia de la Unión Europea



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Existen distintos recursos judiciales a disposición de las personas físicas y jurídicas que estas pueden utilizar contra las decisiones de las instituciones, órganos y organismos

de la UE (véase la [ilustración 12](#)). Uno de estos recursos es un recurso de anulación contra una decisión jurídicamente vinculante de la que el recurrente sea destinatario o que le afecte directa e individualmente. Para anular una decisión adoptada por la UE o uno de sus organismos, los demandantes deben interponer sus recursos en un plazo de dos meses a partir de la publicación de la decisión pertinente⁷⁵.

Ilustración 12 – Recursos judiciales disponibles contra decisiones de las instituciones, órganos y organismos de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del TFUE y la jurisprudencia.

Otro tipo de recurso es la demanda por daños y perjuicios basada en la obligación extracontractual de la UE de pagarles. Estas reclamaciones⁷⁶ deben presentarse en el plazo de cinco años. A fin de que prospere una demanda de indemnización por daños y perjuicios, los demandantes deben demostrar una infracción manifiesta y grave por parte de la institución de una norma que confiera derechos individuales, el perjuicio real sufrido por el demandante y la relación de causalidad directa entre el acto ilícito y el daño.

Todo procedimiento judicial se inicia con la presentación de una demanda por parte del demandante, en el que se detallan los motivos invocados y principales alegaciones,

⁷⁵ El artículo 263 del TFUE establece un plazo de dos meses a partir, según los casos, de la publicación de la medida, de su notificación al recurrente o, a falta de ello, desde el día en que este haya tenido conocimiento del mismo.

⁷⁶ Artículo 268 del TFUE, artículo 87, apartado 5, del Reglamento del MUR y artículo 46 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

así como las pretensiones de la parte demandante. El demandado está obligado a presentar un escrito de defensa en un plazo de dos meses⁷⁷. Por lo general, el demandante puede entonces presentar una réplica a la defensa y el demandado puede proporcionar un escrito de dúplica en respuesta. Las partes que puedan demostrar un interés en el resultado del asunto podrán intervenir en los procedimientos presentando un escrito de formalización de la intervención apoyando las conclusiones de una de las partes. Además, los órganos jurisdiccionales de la UE pueden optar por formular preguntas específicas a las partes, a las que están obligados a responder. Una vez finalizado este procedimiento escrito, los órganos jurisdiccionales de la UE pueden decidir celebrar una vista oral en el TJUE. A continuación, los jueces deliberan y dictan sentencia en una audiencia pública (véase la [ilustración 13](#)). Contra las sentencias cabe interponer recurso de casación en un plazo de dos meses y diez días después de comunicarse la decisión a las partes⁷⁸. Si vencido dicho plazo no es recurrido, la sentencia será firme.

Ilustración 13 – Proceso típico de los asuntos en el TJUE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

⁷⁷ En circunstancias excepcionales, este plazo podrá ampliarse previa petición motivada del demandado, de conformidad con el artículo 81 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General (DO L 105 de 2015, p. 1). En la mayoría de los asuntos relativos a la resolución del BPE se produjo esta circunstancia.

⁷⁸ Artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia.

Anexo II — Seguimiento de las recomendaciones de ejercicios anteriores

Año de emisión	Recomendación	Estado	Detalle
2020	A la luz de las recientes sentencias del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, la JUR debería reevaluar el riesgo de todos los procedimientos judiciales en curso en contra de sus decisiones relativas a las contribuciones <i>ex ante</i> al FUR, así como evaluar cualquier litigio nuevo.	Cumplida	Considerando todas las sentencias existentes del Tribunal General y del Tribunal de Justicia al preparar las cuentas de 2020, la JUR reconsideró el nivel de riesgo y declaró como pasivo contingente el importe íntegro de las contribuciones <i>ex ante</i> en los asuntos en que valoró el riesgo como «posible».
2020	La JUR debería estudiar todos los asuntos judiciales en sus cuentas definitivas a fin de garantizar que reflejan una imagen fiel. En este contexto, cabe mencionar cualquier información que pudiera llevar a una salida de recursos económicos, como los procedimientos judiciales ante los tribunales nacionales contra las decisiones de ejecución de los mecanismos refrendados de resolución.	Cumplida	Para las cuentas de 2020, la JUR requirió una manifestación escrita por parte del FROB sobre los recursos administrativos y los procedimientos judiciales a nivel nacional, e hizo otras declaraciones basadas en el análisis de la información aportada.

Siglas y acrónimos

Sigla o acrónimo	Explicación
ANR	Autoridad nacional de resolución
BCE	Banco Central Europeo
BPE	Banco Popular Español S.A.
FROB	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (autoridad nacional de resolución española)
FUR	Fondo Único de Resolución
IOPI	Bancos inviables o con probabilidad de serlo
JUR	Junta Única de Resolución
MUR	Mecanismo Único de Resolución
NCWO	Principio de evitar a los acreedores perjuicios superiores a los de los procedimientos ordinarios de insolvencia
Reglamento del MUR	Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes, un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (DO L 225 de 30.7.2014, p. 1).
TCE	Tribunal de Cuentas Europeo
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TG	Tribunal General (parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea)
TJ	Tribunal de Justicia (parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea)
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Respuesta de la JUR

La JUR toma nota de este informe y desea agradecer al TCE su buena cooperación durante la auditoría.

Recomendación 1

La JUR acepta la recomendación 1 del TCE.

Por supuesto, la JUR seguirá cumpliendo las normas contables aplicables y, en el contexto del pasivo contingente, proporcionará la mejor estimación basada en una imagen fiel.

Por lo que se refiere a la recomendación de «evaluar y desarrollar un método para calcular la diferencia estimada», en la fase actual, la JUR observa el riesgo de que:

- debido a la complejidad y la interrelación del cálculo de la contribución; y
- debido a la incertidumbre actual en cuanto a la postura que podrían adoptar el Tribunal General y el Tribunal de Justicia en lo que respecta a los litigios *ex ante* que justificarían un nuevo cálculo,

mejorar el actual enfoque (prudente) de la JUR podría llevar a una estimación muy aproximada de tal diferencia en las contribuciones.

Recomendación 2

La JUR acepta la recomendación 2 del TCE.

Respuesta de la Comisión

al informe del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 92, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 806/2014, sobre cualquier pasivo contingente (ya sea de la Junta Única de Resolución, del Consejo, de la Comisión o de otro tipo) derivado de la realización, por parte de la Junta Única de Resolución, el Consejo o la Comisión, de sus funciones de conformidad con dicho Reglamento para el ejercicio 2020

«La Comisión ha tomado nota del informe del Tribunal de Cuentas Europeo».

Respuesta del Consejo

El Consejo toma nota del informe del Tribunal de Cuentas Europeo.

Equipo auditor

En virtud del artículo 92, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 806/2014, por el que se establece el Mecanismo Único de Resolución, el Tribunal de Cuentas Europeo informará anualmente de cualquier pasivo contingente derivado de la realización, por parte de la Junta Única de Resolución, la Comisión y el Consejo, de sus funciones de conformidad con dicho Reglamento.

El presente informe ha sido elaborado por la Sala IV, Regulación de mercados y economía competitiva, presidida por Mihails Kozlovs, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Rimantas Šadžius, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Mindaugas Pakštys, jefe de Gabinete; Matthias Blaas, adjunto de Gabinete; Ioanna Metaxopoulou, directora; Valeria Rota, gerente principal; Leonidas Tsonakas, jefe de tarea; Carlos Soler Ruiz y Nadiya Sultan, auditores, y Andreea-Maria Feipel-Cosciug, asesora jurídica.



Rimantas Šadžius



Mindaugas Pakštys



Matthias Blaas



Ioanna Metaxopoulou



Valeria Rota



Leonidas Tsonakas



Carlos Soler Ruiz



Nadiya Sultan



Andreea-Maria Feipel-Cosciug

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2021.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de propiedad individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [Licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no controla dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.