

Resumen

La rápida subida de los tipos de interés debe entenderse como un proceso de normalización de la política monetaria tras una larga etapa de tipos negativos. No obstante, la rapidez e intensidad de este proceso ha impactado en la economía de las familias y empresas, motivando una respuesta regulatoria que persigue paliar sus efectos y que es objeto de revisión en este artículo. Desde el sector financiero, que afronta el nuevo contexto desde una posición de fortaleza patrimonial, se está contribuyendo de manera activa a este proceso.

Palabras clave: inflación, tipos de interés, solvencia, regulación financiera, crédito, sistema financiero.

Abstract

The rapid rise in interest rates must be understood as a process of normalization of monetary policy after a long period of negative rates. However, the speed and intensity of this process has impacted the economy of families and companies, motivating a regulatory response that seeks to alleviate its effects and which is reviewed in this article. The financial sector, which is facing the new context from a position of strength, is actively contributing to this process.

Keywords: inflation, interest rates, solvency, financial regulation, credit, financial system.

JEL classification: E31, E43, G28.

REGULACIÓN BANCARIA EN EL NUEVO ENTORNO FINANCIERO

Luis TEIJEIRO PITA DA VEIGA

CECA

I. INTRODUCCIÓN

EL mes de abril de 2022 será recordado en los anales de la historia económica como un punto de inflexión en la evolución de los tipos de interés a nivel global, y en particular en la zona del euro. Así, tras cerca de diez años de tipos de interés en niveles mínimos, herencia de dos crisis económicas sucesivas (la crisis financiera de 2008 y la derivada de la pandemia del COVID-19 de 2020), el euríbor a doce meses se situaba en el 0,013 por 100 en respuesta a los cambios en la política monetaria, volviendo de esta forma a valores positivos tras seis años en terreno negativo. Desde ese momento, las subidas de tipos se han venido sucediendo sin solución de continuidad, situando dicha referencia por encima del 4 por 100 en el momento de escribir estas líneas (julio de 2023).

Esta rápida subida de los tipos de interés ha impactado a diferentes actores económicos, y ha motivado una respuesta regulatoria por parte de las autoridades en distintos frentes para tratar de contener el impacto sobre la economía real. El objetivo de este artículo es ofrecer una panorámica de dichas medidas en lo relativo al sector financiero. Para ello, el artículo se estructura conforme detallamos a continuación.

En primer lugar, analizaremos las acciones que ha venido adoptando el sector financiero

desde la crisis financiera iniciada en 2008, con el objetivo de hacer frente a la cronificación del entorno de tipos de interés negativos, y que se han traducido en un proceso de consolidación del sector y de mejora de su eficiencia a través de la reducción del número de empleados y oficinas, acompañado de una apuesta decidida por la digitalización.

En segundo término, revisaremos, de manera somera, las novedades que se han producido a nivel macroeconómico en los últimos trimestres, un período marcado por el fuerte incremento de la inflación, que se sitúa en niveles no vistos desde hace varias décadas y que ha derivado en una respuesta contundente por parte de los bancos centrales, que han procedido a endurecer su política monetaria.

En tercer lugar, haremos una breve referencia a la crisis de la banca mediana de EE. UU. en el primer semestre de 2023, y las lecciones que podemos extraer de la misma.

En un cuarto bloque revisaremos las principales medidas regulatorias adoptadas por las autoridades nacionales en este contexto que tienen un impacto directo en el sector financiero, así como las iniciativas de autorregulación que se han sucedido.

Por último, cerraremos el artículo con una reflexión acerca de las principales conclusiones que podemos extraer de este contexto.

II. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL DESDE LA CRISIS FINANCIERA

Una de las principales consecuencias regulatorias de la crisis financiera de 2008 fue el acuerdo de capital de Basilea III (1), que frente a esfuerzos anteriores —que se habían centrado en el denominador de la ratio de solvencia, en un intento de refinar el cálculo de los activos ponderados por riesgo— puso el foco en su numerador. Esto se tradujo en mayores requerimientos de capital, tanto en términos de cantidad como de calidad, al incrementarse los requerimientos y elevarse la parte de los mismos formada por aquellos elementos con mayor capacidad de absorción de pérdidas (fundamentalmente, capital y reservas). Fruto de esta reforma fue, asimismo, la introducción por primera vez en la normativa prudencial de requerimientos explícitos en materia de liquidez, tanto de corto plazo (la llamada ratio de cobertura de liquidez o *LCR* (2) por sus siglas en inglés) como de tipo estructural (la ratio de financiación estable neta o *NSFR* [3]).

En este contexto de mayor exigencia regulatoria, y a lo largo de la década siguiente, las entidades españolas, tal como veremos en el siguiente apartado, mejoraron de forma muy notable sus ratios financieros, tanto los de solvencia y liquidez como los relativos a la calidad del activo o su nivel de eficiencia.

Para la mejora de esta última variable, la eficiencia, que ha permitido sostener la rentabilidad del sector durante la larga etapa de tipos negativos, fue fundamental el intenso proceso de concentración vivido por el

sector, y que ha llevado aparejada una fuerte reducción en el número de oficinas y empleados. Así, entre finales de 2008 y el primer trimestre de 2023 el número de empleados del sistema financiero se ha reducido en un 42 por 100, y el de oficinas bancarias en un 61 por 100.

Pese a esta reducción de la presencia física de las entidades, debe destacarse que el servicio a la clientela se ha preservado: por una parte, el número de oficinas bancarias en España supera las 18.000 en términos absolutos, y si las medimos de forma relativa se constata que en 2022 todavía había 3,8 por cada 10.000 habitantes, lo que —de acuerdo con los datos proporcionados por el Banco Central Europeo (BCE)— representa la segunda cifra más elevada de la Unión Europea (solo por detrás de Francia). Y por otro lado, este proceso ha venido acompañado de un intenso proceso de digitalización de los servicios bancarios, cuyas tendencias clave incluyen la extensión de la oferta de servicios bancarios disponibles en línea y en dispositivos móviles, así como la transición hacia opciones de pago digital en lugar del uso de efectivo. A modo de ejemplo, y según datos publicados en el Barómetro del Observatorio de Digitalización Financiera (ODF)-Funcas (4), en España, el uso de pagos móviles aumentó del 56 por 100 en prepandemia al 63 por 100 en los últimos meses de 2020. Por otro lado, el porcentaje de personas que utilizan aplicaciones para transferir dinero entre particulares como Bizum en España, ha crecido del 63 al 75 por 100 en ese mismo período. Por otra parte, y de acuerdo con el barómetro de uso de tarjetas para particulares de Mastercard (5),

aproximadamente el 84 por 100 de la población española ha realizado operaciones bancarias a través de Internet y dispositivos móviles en 2022, una tendencia que se ha acelerado de manera significativa a raíz de la pandemia (en 2020 dicha cifra era del 77 por 100). Finalmente, hay que destacar que la cifra de españoles con acceso a Internet (que alcanzan el 99 por 100 de la población) que no hace gestiones financieras *online* ni con el móvil se ha reducido del 16 por 100 de 2020 al 11 por 100 en 2022 de acuerdo con dicho estudio.

Pese a estos avances en el proceso de digitalización de la clientela, esta reducción de oficinas bancarias ha generado para algunos colectivos fricciones en el acceso a servicios financieros:

- Por una parte, en zonas rurales con baja densidad poblacional, si bien se trata de casos muy específicos, puesto que el 99 por 100 de la población española mantiene el acceso a los servicios financieros.
- Por otro lado, en el colectivo de mayores, se ha detectado también una demanda de ayuda para adaptarse a las nuevas tecnologías y asegurar con ello la inclusión financiera.

Tendremos ocasión de revisar esta problemática y las medidas adoptadas por el sector para hacerle frente con mayor profundidad en la sección cuarta.

III. CONTEXTO MACROECONÓMICO Y FINANCIERO

A diferencia de la crisis financiera, que tuvo un largo período de gestación y se inició con un

sector financiero con importantes desequilibrios patrimoniales, fruto de una larga etapa expansiva y una concentración de riesgos en el sector inmobiliario, el contexto actual es muy diferente.

Así, tras una larga etapa en la que los tipos de interés se mantuvieron en terreno negativo, como consecuencia de la política monetaria ultraexpansiva llevada a cabo por los principales bancos centrales (en particular, a raíz de la pandemia del coronavirus), la inflación subsiguiente ha sorprendido por su virulencia y persistencia, obligando a subir los tipos de interés de forma contundente y en un corto período de tiempo. En el momento de escribir estas líneas el incremento producido en el euríbor a doce meses supera ya los 400 puntos básicos, y es previsible que siga aumentando en los próximos trimestres, dada la persistencia de la inflación en niveles incompatibles con la estabilidad de precios (en particular la subyacente) y la resistencia que, en varios países (como EE. UU., Reino Unido o España), está mostrando el crecimiento económico.

En el plano financiero, este cambio de ciclo en política monetaria se afronta en nuestro país con un sistema bancario fuerte, con balances saneados, duda en mínimos y perspectivas de incremento de márgenes y beneficios que ya se han venido poniendo de manifiesto en las cuentas de resultados trimestrales desde finales de 2022 y seguirán mejorando previsiblemente en lo que queda de ejercicio.

Este punto de partida del sistema bancario español más favorable en comparación con la situación de años atrás lo ilustran las cifras contenidas en el cuadro n.º 1.

CUADRO N.º 1

RATIO	DICIEMBRE 2014 (%)	DICIEMBRE 2022 (%)
Capital CET1	11,6	12,6
Préstamos sobre depósitos (LTD)	120,4	99,8
Activos dudosos (NPL)	8,1	2,8
ROE	7,1	10,4
Eficiencia	48,2	50,3

Fuente: Autoridad Bancaria Europea.

Como puede observarse, a lo largo de la última década se ha producido una mejora generalizada de todos los indicadores, con la excepción de la ratio de eficiencia, que sube ligeramente porque la contención de costes no consigue compensar completamente la caída de márgenes derivada del desfavorable entorno de tipos de interés (pese a ello, la ratio es diez puntos porcentuales mejor que la media de la Autoridad Bancaria Europea, situada en el 60,6 por 100 a diciembre de 2022). Podemos concluir, por tanto, que el sector afronta el cambio de ciclo en una situación muy saneada.

IV. CRISIS DE LA BANCA MEDIANA DE EE. UU. Y SUS EFECTOS

Sin embargo, esta situación no es extensible a todos los mercados y segmentos de entidades. Así, este rápido incremento de los costes de financiación y de las rentabilidades de la renta fija (en particular, la deuda pública), se tradujo a comienzos de este ejercicio en una fuente de inestabilidad para determinadas entidades, concentradas fundamentalmente en la banca mediana de EE. UU.

Las quiebras bancarias que se han producido parecen res-

ponder, no obstante, a episodios aislados de mala gestión por parte de ciertas entidades, advirtiéndose dos casuísticas: la primera estaría protagonizada por el caso de Silicon Valley Bank (SVB), cuyos gestores no valoraron ni cubrieron adecuadamente el riesgo de subida de tipos de interés, circunstancia ante la que el balance del banco resultaba especialmente vulnerable, así como al de aquellas entidades, como Silvergate Bank y Signature Bank, muy concentradas en el mundo de los criptoactivos, los cuales se vieron especialmente afectados por este brusco cambio del entorno de tipos de interés. La segunda casuística estaría representada por la única crisis a este lado del Atlántico, la del banco suizo Credit Suisse, al que el mercado venía fiscalizando desde hacía tiempo por sus malos resultados, y que se habría visto arrastrado por la crisis de confianza generalizada que afectó a buena parte del sector financiero.

No parece, por tanto, que nos encontremos ante una crisis sistémica. A diferencia de la crisis iniciada en 2007, los principales indicadores de solvencia y liquidez del sistema financiero internacional no ofrecen motivos para una preocupación a escala global.

Por tanto, las causas de estas crisis debemos buscarlas en otros factores. Así, al margen de los fallos de gobernanza que se hayan podido producir en entidades concretas, que incumplían los criterios de diversificación de riesgos más elementales, podemos destacar los siguientes factores adicionales como determinantes de esta situación:

- *Ámbito de aplicación.* Los estándares del Comité de Basilea, que marcan el mínimo exigible en materia prudencial, están diseñados para los bancos internacionalmente activos. No obstante, en muchas jurisdicciones (entre ellas la Unión Europea), sus reglas se extienden a todas las entidades de crédito, con independencia de su tamaño. En EE. UU., por el contrario, los requerimientos prudenciales de Basilea, incluyendo los de liquidez, se aplican únicamente a las grandes entidades, quedando excluida de su aplicación la banca mediana y pequeña. La *Economic Growth, Regulatory Relief and Consumer Protection Act* de 2018, aprobada bajo el mandato de Donald Trump, elevó hasta los 250.000 millones de euros de activos totales medios el umbral por debajo del cual no se aplicarían las reglas de Basilea (lo que en la práctica limitaba el colectivo de entidades reguladas por este acuerdo a unas doce entidades en todo el territorio de EE. UU.) (6).

En definitiva, los bancos en crisis no estaban siendo supervisados con arreglo a las medidas que emanaron de la crisis financiera de 2008, en particular, los requisitos más estrictos en materia de capital y liquidez. Este

régimen significativamente más laxo explica en buena medida la desconfianza que el caso SVB ha extendido sobre la banca mediana de EE. UU.

- *Excesiva discrecionalidad por parte de las autoridades nacionales.* El caso de Credit Suisse ha generado una crisis de credibilidad del marco helvético de resolución, pues las autoridades suizas han adoptado determinadas decisiones que en la práctica quiebran la lógica del modelo. En particular, han alterado el orden de prelación de pérdidas, pues la integración con UBS ha permitido salvaguardar los intereses de los accionistas de Credit Suisse a costa de un *permanent write-down* para los tenedores de bonos AT1 (los conocidos como «CoCos»). Es decir, se ha hecho absorber pérdidas a un determinado grupo de acreedores en beneficio de los accionistas de la entidad. Pese a que en otras jurisdicciones, como la Unión Europea (UE), las autoridades se han apresurado a indicar que esta casuística no podría producirse, las implicaciones de esta medida se han extendido a todo el sistema financiero internacional, afectando a las cotizaciones de instrumentos AT1 y elevando la rentabilidad exigida por los inversores.

En el momento de cierre de este artículo, la crisis de la banca mediana americana parece contenida, no habiéndose producido nuevos episodios de inestabilidad, lo que ha permitido a los bancos centrales, y en particular a la FED (Federal Reserve o Reserva Federal, el banco central de los Estados Unidos) y el BCE, continuar con

su hoja de ruta y seguir incrementando los tipos de interés. En el plano regulatorio, sus principales consecuencias para las entidades españolas se podrán sentir en la normativa de gestión de crisis, y en particular en lo relativo a la provisión de liquidez en resolución, elementos que se encuentran actualmente en discusión en el ámbito europeo. En cuanto a EE. UU., la Reserva Federal ha abogado, recientemente, por reducir el umbral para la aplicación de los estándares internacionales hasta los 100.000 millones de dólares de activos.

V. MEDIDAS REGULATORIAS ADOPTADAS

Como ya hemos mencionado, el nuevo entorno de tipos de interés crecientes, destinados a poner coto a una inflación desbocada a raíz de la política monetaria ultraexpansiva derivada de la crisis sanitaria, y agudizada por los problemas de suministro que se generaron tras el fin de los confinamientos y el inicio de la guerra de Ucrania, ha tenido un impacto directo sobre los costes de la financiación de familias y empresas.

De manera indirecta, el proceso de reducción de la capacidad instalada derivado de la crisis financiera y apoyado en la creciente digitalización del sector, ha afectado a dos colectivos diferenciados: los mayores y los residentes en las zonas del país con menor densidad poblacional. Esta situación ha llevado al Gobierno de España a reorientar su política financiera en dos sentidos: por una parte, mediante el impulso de medidas tendentes a reducir el impacto financiero y de accesibilidad a los servicios financieros, y, por otro, mediante iniciativas de carácter recaudatorio

con las que financiar otras medidas de carácter general puestas en marcha para paliar los efectos de la inflación.

En este contexto, hay que destacar la tendencia creciente a la «autorregulación» como vía para adoptar este tipo de iniciativas, como se pone de manifiesto en buena parte de las impulsadas durante los últimos años y que revisaremos a continuación. Su característica principal es que, pese a estar impulsadas por los poderes públicos, que en determinados casos proporcionan el marco normativo básico de referencia, hacen descansar las medidas concretas a aplicar un código o protocolos de actuación de adhesión voluntaria por parte de las entidades financieras.

1. Medidas de apoyo a deudores

Código de Buenas Prácticas (CBP) para deudores hipotecarios

A finales de 2022, y a pesar de que la morosidad hipotecaria se mantenía contenida, el rápido incremento del euríbor llevó al Gobierno a plantear al sector financiero una ampliación del Código de Buenas Prácticas para deudores hipotecarios de 2012. Para ello se planteó un esquema con tres niveles para hacer frente a la subida del euríbor y su impacto en las cuotas hipotecarias, plasmado en el Real Decreto Ley 19/2022: en primer lugar, la modificación del CBP 2012 para mejorar las condiciones aplicables a los beneficiarios del mismo; en segundo término, la ampliación de dicho CBP 2012 con medidas específicas para un colectivo más amplio; y, por último, la puesta en marcha de un nuevo CBP 2022 con medidas orientadas a las clases medias con problemas

de liquidez. Resumiremos a continuación el contenido de cada uno de estos niveles.

a) Modificación del Código de Buenas Prácticas de 2012

En primer lugar, se procedió a modificar el Código de Buenas Prácticas previsto en el Real Decreto Ley 6/2012 en el siguiente sentido:

– Mantenimiento del mismo umbral de exclusión, basado en los tres criterios siguientes (y con las mismas especificidades añadidas que antes):

1. Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere el límite de tres veces el indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) anual de catorce pagas.
2. Que, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda, o hayan sobrevenido en dicho período circunstancias familiares de especial vulnerabilidad.
3. Que la cuota hipotecaria resulte superior al 50 por 100 de los ingresos netos del conjunto de los miembros de la unidad familiar.

– *Ajuste* de las medidas aplicables:

1. Reducción del tipo de interés aplicable durante la carencia en la amortización de capital de cinco años a euríbor menos 0,10 (antes, euríbor +0,25 por 100).

2. Ampliación hasta los veinticuatro meses de la posibilidad de la dación en pago de la vivienda habitual (doblando el plazo anterior de doce meses) desde la solicitud de reestructuración

3. Ampliación hasta los doce meses de la posibilidad de solicitar el alquiler en caso de ejecución de la vivienda habitual, a contar desde la entrada en vigor del nuevo Real Decreto Ley.

– Se añade la circunstancia de que el deudor en un plan de reestructuración, y que al finalizar el período de carencia en la amortización de capital continúe encontrándose en el umbral de exclusión, podrá instar la solicitud de un *segundo plan* de reestructuración, siempre que la salida de la carencia no sea el hecho determinante de encontrarse en dicho umbral de exclusión.

– Todas las entidades que, a la entrada en vigor del nuevo Real Decreto Ley, se encontrasen adheridas al «Código de Buenas Prácticas del Real Decreto Ley 6/2012, se consideraron adheridas al mencionado Código en su nueva redacción, salvo que comunicasen expresamente en un plazo de dos semanas su intención de quedar excluidas.

b) Ampliación del Código de Buenas Prácticas de 2012

En segundo término, se previó que aquellos deudores cuya tasa de incremento del esfuerzo hipotecario sobre la renta familiar fuera menor de 1,5 veces, pero cumplieran con el resto de los requisitos del CBP 2012, y cuya unidad familiar no se en-

contrase en una de las circunstancias familiares de especial vulnerabilidad, pudieran acogerse a determinadas medidas específicas:

- Una *carencia de principal* de dos años (en vez de cinco). Asimismo, durante ese período, el tipo de interés aplicable será tal que suponga una reducción igual al 0,5 por 100 del valor actual neto del préstamo (se fija ese límite con el objetivo de evitar su reclasificación automática como dudoso, algo que ocurriría de ser mayor la pérdida financiera para la entidad bancaria).
- Una *ampliación del plazo* de amortización de hasta siete años, sin superar el plazo de cuarenta años desde la concesión del préstamo.
- No serán de aplicación el resto de las medidas del CBP 2012 (en particular, las relativas a las «quitas» de principal y la dación en pago).

c) *Nuevo Código de Buenas Prácticas para deudores hipotecarios en riesgo de vulnerabilidad*

En tercer lugar, se estableció un nuevo Código de Buenas Prácticas para aliviar la carga financiera de los deudores hipotecarios que, no perteneciendo a los colectivos más vulnerables, se hubieran especialmente afectados por la subida de los tipos de interés. Este nuevo código tiene las siguientes características:

- Será de naturaleza *coyuntural y transitoria*, con una duración de veinticuatro meses (hasta el 31 de diciembre de 2024).
- Podrán acogerse al mismo aquellas personas físicas que

sean titulares de préstamos o créditos garantizados con hipoteca inmobiliaria sobre la vivienda habitual del deudor o del hipotecante no deudor, cuyo precio de adquisición no exceda de 300.000 euros, constituidos hasta el 31 de diciembre de 2022.

- Asimismo, dichos deudores deberán cumplir con todos los criterios subjetivos siguientes:
 - Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere el límite de 3,5 veces el IPREM anual de catorce pagas. El límite citado será de 4,5 veces el IPREM anual de catorce pagas o de 5,5 veces en determinados supuestos.
 - Que, en los cuatro años anteriores al momento de la solicitud, la unidad familiar haya sufrido una alteración significativa de sus circunstancias económicas, en términos de esfuerzo de acceso a la vivienda, o hayan sobrevenido en dicho período circunstancias familiares de especial vulnerabilidad. Se entiende que se ha producido una alteración significativa de las circunstancias económicas cuando el esfuerzo que represente la carga hipotecaria sobre la renta familiar se haya multiplicado por al menos 1,2.
 - Que la cuota hipotecaria resulte superior al 30 por 100 de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar.
 - Los deudores podrán instar la solicitud de novación

de su préstamo hipotecario al amparo de este Real Decreto Ley a partir del momento en que se publique la lista de adhesiones y hasta el 31 de diciembre de 2024. Una vez realizada la petición de la novación hipotecaria, y tras comprobar que cumplan los requisitos, se dispondrá de un plazo de quince días para su formalización.

- Dicha novación del préstamo hipotecario podrá adoptar alguna de las siguientes formas:
 - Ampliación del plazo total del préstamo hasta un máximo de siete años, con opción para el deudor hipotecario de fijar («congelar») la cuota vigente a 1 de junio de 2022 por un período de doce meses desde el momento en que se realice la novación, a través de una carencia total o parcial del principal (salvo que la carencia total del principal no sea suficiente para fijar la cuota en dicho importe, en cuyo caso se aplicará únicamente una carencia total del principal). El principal no amortizado devengará intereses a un tipo de interés tal que suponga una reducción del 0,5 por 100 del valor actual neto del préstamo de acuerdo con la normativa vigente. En todo caso, la ampliación del plazo no puede suponer una reducción del importe de la cuota por debajo de aquella que se estuviera

pagando a fecha 1 de junio de 2022.

- Conversión de la fórmula de cálculo de interés del préstamo inicial, pasando de una fórmula sujeta a tipo variable revisable periódicamente a una de tipo fijo. La oferta podrá basarse en el tipo fijo que oferte libremente la entidad.

En todo caso, la novación del préstamo no podrá extender el plazo total del préstamo más allá de cuarenta años desde su fecha de constitución.

D. Otras cuestiones

Finalmente, el Real Decreto Ley aborda otras cuestiones tendientes a facilitar el acogimiento a los CBP y en general el cambio de condiciones hipotecarias de los préstamos. En particular:

- Desde la adhesión de la entidad, el contenido del CBP se incorporará a toda la cartera de contratos del sujeto adherido y será oponible a terceros, de manera que, aun no habiendo disfrutado el deudor de las medidas que se incorporan al mismo, se mantendrá su derecho a instarlas durante el tiempo de su vigencia. Los sujetos adheridos adoptarán las medidas necesarias para salvaguardar los derechos de los deudores en caso de cesión del crédito a un tercero (se salvaguardan así los derechos del deudor en caso de venta del préstamo a un tercero – venta de carteras–).
- A partir de la entrada en vigor del Real Decreto Ley y hasta el 31 de diciembre de 2023, no se devengarán compensaciones o comisiones por

reembolso o amortización anticipada total y parcial de los préstamos y créditos hipotecarios a tipo de interés variable. Tampoco se devengará durante este período ningún tipo de comisiones por la conversión de tipo variable a tipo fijo de dichos préstamos y créditos.

- Finalmente, se modifica el régimen de bonificaciones de derechos arancelarios e inscripciones registrales así como el régimen sancionador, y se agiliza el régimen de subrogación de préstamos hipotecarios (Ley 2/1994), todo con el objetivo de fomentar la adopción de estas medidas.

2. Medidas de apoyo a clientes en riesgo de exclusión financiera: protocolos

Un segundo bloque de medidas se orienta a paliar el impacto de la digitalización del sector financiero y los cambios en el modelo de prestación de servicios sobre la clientela, y que comprende dos iniciativas: por un lado el conocido como «Protocolo de mayores», y por otro el relativo al acceso al efectivo en la denominada «España vaciada».

Revisaremos a continuación las principales características de ambos protocolos, con especial foco en los compromisos adquiridos por el sector financiero.

A) Protocolo estratégico para reforzar el compromiso social y sostenible de la banca

Como hemos puesto de manifiesto en la sección I de este artículo, el sector financiero español se ha embarcado en los últimos años en un intenso proceso

de digitalización de su actividad. Sin embargo, es consciente de que dicho proceso no se está produciendo con igual rapidez e intensidad en todos los segmentos de la población española. Esto supone que determinados colectivos, ya sea por razones de edad, de formación o de capacidad, están teniendo dificultades adicionales de adaptación a la nueva realidad. Para paliar esta situación, las entidades financieras han puesto en marcha distintas iniciativas, todas ellas coordinadas desde el *Observatorio de Inclusión Financiera* (7) puesto en marcha por las tres asociaciones bancarias, con un *doble objetivo*:

- En primer lugar, contribuir mediante la formación a *incrementar las habilidades digitales* de sus clientes con menor conocimiento en estas nuevas tecnologías, como el colectivo de personas mayores, para facilitar la adaptación y el acceso al mayor número posible de servicios digitales, tanto públicos como privados, no solo bancarios.
- En segundo término, ofrecer soluciones a aquellos otros clientes que, por diferentes motivos, no están en condiciones de acceder a la sociedad digital, necesitan de un tiempo de adaptación más prolongado o, sencillamente, requieren una atención más personalizada.

Las *principales medidas* impulsadas en este ámbito son las siguientes:

- Atención presencial en oficina: adopción de medidas que ofrezcan una atención más personalizada a las personas mayores mediante diversas fórmulas, tales como:

<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación de los horarios de atención presencial a los clientes, de forma que abarque como mínimo de 9:00 h a 14:00 h para los servicios de caja (tanto en ventanilla como en cajero con asistencia personalizada dentro del horario de oficina). • Prioridad en casos de alta afluencia de público en oficinas, mediante el establecimiento de un canal prioritario en la asignación de turnos para la atención comercial de los mayores de 65 años y personas con discapacidad, y la optimización de los canales de gestión de citas previas. • Realización de formación específica obligatoria al personal de la red comercial acerca de las necesidades de este colectivo, que permita ofrecer una atención más ajustada al perfil de las personas mayores. • Seguimiento y adecuación continuada del conjunto de medidas puestas en marcha para la atención a clientes senior, identificando sus necesidades más frecuentes y transmitiendo los mensajes con un lenguaje sencillo y adaptado a este segmento. <p>– Atención telefónica:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atención telefónica preferente, sin coste adicional y a través de un interlocutor personal para los clientes mayores o con discapacidad, con un horario mínimo entre las 9:00 h y las 18:00 h. 	<p>– Cajeros, apps y webs:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la adaptabilidad, accesibilidad y sencillez de los canales en función de su uso poniendo a disposición de estos clientes versiones con lenguaje y vista simplificados, con el menú de las operaciones más frecuentes del cliente o cualquier otra medida de similar efecto. • Reparación de los terminales fuera de servicio para asegurar el aprovisionamiento de efectivo en un plazo máximo de dos días laborables e información del cajero alternativo más cercano. <p>– Formación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la educación financiera, digital, y de prevención de fraudes a este colectivo de clientes, a través de talleres, seminarios o herramientas similares, que faciliten la accesibilidad de los canales a las personas mayores o con discapacidad. <p>– Seguimiento: la puesta en marcha de estas medidas será objeto de seguimiento por parte del Observatorio de Inclusión Financiera, que llevará a cabo un <i>informe semestral</i> con los avances realizados.</p> <p><i>B) Protocolo de acceso al efectivo en zonas rurales</i></p> <p>Otra cara del fenómeno de la inclusión financiera es la relativa a la cobertura de puntos de acceso a los servicios bancarios. En este contexto, España tiene una de las redes de oficinas más extensas, siendo actualmente el segundo país con mayor dotación de ofi-</p>	<p>cinas por cada 1.000 habitantes de la UE. Esto se traduce en un porcentaje de población sin acceso a servicios financieros presenciales –oficinas bancarias, cajeros automáticos, puntos de acceso de Correos, agentes financieros u oficinas móviles– <i>muy reducido</i>, y que se estimaba antes de la puesta en marcha del Protocolo sectorial en un 1,4 por 100 (en torno a 660.000 personas). Sin embargo, la concentración de esta población en municipios de pequeño tamaño hace que haya un <i>número relevante de poblaciones que se ven afectadas</i>. Es importante destacar que, en septiembre de 2008 –máximo histórico de oficinas en España– el 90 por 100 de los municipios que hoy figuran sin punto de acceso físico a los servicios financieros no disponían de oficina bancaria ya en ese momento, por lo que este fenómeno no se puede atribuir al proceso de reducción del número de oficinas emprendido desde entonces.</p> <p>En todo caso, desde el sector se han puesto en marcha una serie de compromisos, plasmados en un protocolo específico con su correspondiente <i>hoja de ruta</i>, con el objetivo de asegurar una provisión adecuada de servicios financieros presenciales para el 100 por 100 del territorio, protegiendo también aquellos municipios en riesgo de exclusión. Los problemas de exclusión financiera son una manifestación más de la despoblación que sufren amplias zonas del país, y se trata de un problema de carácter transversal al afectar también a la provisión de otros servicios, como los sanitarios o educativos. Por ello, el despliegue de las actuaciones previstas en el protocolo se entiende desde el sector en un marco amplio de colaboración público-privada.</p>
---	---	--

Compromisos para la inclusión financiera en el ámbito rural

A la hora de definir los compromisos, se diferencia entre los municipios que no cuentan con ningún punto de acceso a los servicios financieros, y aquellos que disponen únicamente de uno (si cuentan con más de uno se entiende que no se encuentran en riesgo de exclusión). Asimismo, entre los primeros se hace una distinción en base al tamaño del municipio de cara a definir las medidas de acceso más adecuadas en cada caso.

a. Municipios que en el momento de formalización de la hoja de ruta no cuentan con ningún punto de acceso (8) a servicios financieros presenciales: para estos municipios se implantará al menos un punto de acceso a los servicios bancarios de la forma siguiente:

- Para aquellos *municipios que cuentan con más de 500 habitantes* sin punto de acceso a servicios financieros (inicialmente 243 municipios, en los que habita el 0,45 por 100 de la población –unas 211.000 personas–), se adopta el compromiso de asegurar al menos la implantación de un punto de acceso. Este compromiso descansará sobre la base de la colaboración público-privada, que puede requerir de los poderes públicos la puesta a disposición de un espacio físico adecuado, con las condiciones de seguridad necesarias, y de las conexiones a infraestructuras tecnológicas requeridas, como el acceso a Internet. Las entidades asociadas contarán con un plazo de *seis meses* desde la firma de esta hoja de ruta para realizar las actuaciones necesarias

que garanticen la puesta en marcha de al menos uno de los puntos de acceso anteriormente señalados, en el marco de su esquema de negocio y de su estrategia empresarial, bien directamente, bien a través de su participación en las licitaciones o actuaciones administrativas equivalentes realizadas por las Administraciones públicas interesadas. En aquellos municipios que, transcurridos los seis meses del párrafo anterior no tengan la garantía de disponibilidad de al menos un punto de acceso, en el marco de colaboración público-privada señalado anteriormente, el sector se compromete, a través de una *iniciativa conjunta* (siempre con riguroso respeto a la normativa de competencia), a la instalación de un *cajero genérico*, gestionado por un operador específico, con las funcionalidades necesarias para la prestación de servicios bancarios básicos y que permita la retirada de efectivo, para lo que contará con un plazo de seis meses adicionales. Durante los tres meses posteriores a la instalación y puesta en marcha del cajero automático, se desarrollarán medidas formativas dirigidas a facilitar el uso del nuevo servicio.

- Para aquellos *municipios de menos de 500 habitantes* sin punto de acceso a servicios financieros (inicialmente 2.987 municipios, en los que habita el 0,99 por 100 de la población –en torno a 446.000 personas–), se asume el compromiso de ofrecer *servicios bancarios básicos, garantizando el acceso al efectivo*. Podrá darse cumplimiento a este compromiso a través de

alguna de las modalidades del punto anterior, o bien a través de soluciones de *cash back* o *cash in shop* o mediante carteros rurales. En cuanto al *cash back* y *cash in shop*, el sector está trabajando en distintos proyectos de soluciones para la retirada de efectivo en cualquier municipio. Estas soluciones de *cash back* o *cash in shop* necesitan ser implementadas a través de acuerdos con terceros, como ayuntamientos o comercios, y permitirán la retirada de efectivo al cliente a través de los TPV de última generación, pudiendo incluso aumentar sus prestaciones a medio plazo, dando acceso a una mayor cantidad de servicios.

Por su parte, la prestación de servicios bancarios básicos a través de carteros rurales se configura como una solución ágil, eficaz y eficiente para garantizar el acceso al efectivo y servicios financieros básicos en todos aquellos municipios que no cuenten con otro punto de acceso, permitiendo alcanzar de este modo el conjunto del territorio. Así, el servicio *Correos Cash* permite, a través del servicio universal prestado por 6.000 carteros rurales, la prestación de servicios bancarios presenciales al 100 por 100 de los municipios españoles, incluyendo disposiciones de efectivo. A día de hoy, siete entidades asociadas a la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) ya tienen suscrito un acuerdo con Correos.

b. Compromisos en relación con aquellos municipios que cuenten con un único punto de acceso físico a servicios banca-

rios. Para estos municipios se asumen los siguientes compromisos:

- Las entidades harán sus mejores esfuerzos para *mantener* los puntos de acceso en estos municipios durante el período fijado en esta hoja de ruta, con el fin de dar tiempo a la misma a desplegar sus efectos.
- Las entidades que planeen cerrar el único punto de acceso que pueda existir en estos municipios, asumirán, en cualquier caso, los siguientes compromisos:
 - Comunicación a los clientes con un plazo de antelación de al menos cuatro meses, salvo imposibilidad sobrevenida, en cuyo caso será de dos meses.
 - Incorporación de dichos municipios a los objetivos desarrollados en el protocolo. A tal efecto, se comunicará la previsión de cierre al Observatorio de Inclusión Financiera con la suficiente antelación como para su incorporación al estudio de diagnóstico inmediatamente posterior, con el objetivo de que se pueda sustituir el servicio prestado por otro, en línea con los establecidos para municipios en la misma categoría de población, según lo previsto en la hoja de ruta, de modo que se mantenga el acceso a los servicios bancarios.

c. Seguimiento

A fin de asegurar el cumplimiento de los compromisos de la hoja de ruta, las asociaciones de entidades de crédito han encargado a un *experto inde-*

pendiente el seguimiento continuado de las medidas que se vayan adoptando, con el doble objetivo de: i) reajustar la hoja de ruta en caso de necesidad; y ii) identificar alternativas que permitan el mejor cumplimiento de los objetivos perseguidos. Este seguimiento se articulará a través de un *estudio anual* que revise el diagnóstico de los puntos de acceso a los servicios financieros, con una fecha de corte de los datos lo más actualizada posible. De manera complementaria, las asociaciones bancarias elaborarán *informes de situación trimestrales*, dando seguimiento a las actuaciones comprometidas.

3. Medidas de incremento de la recaudación

En paralelo a la petición de cooperación a distintos sectores de la economía –en particular el sector bancario– para paliar el impacto de la inflación y los tipos crecientes en la economía de las familias, el Gobierno puso en marcha una batería de medidas con objeto de incrementar la *recaudación*. En el caso del sector financiero, la medida más relevante en este sentido es el denominado «impuesto a la banca», que analizaremos a continuación.

El 28 de diciembre del pasado ejercicio se publicó en el *BOE* la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias. Dicha Ley entró en vigor el día siguiente al de su publicación.

El gravamen a la banca contenido en dicha norma se instrumeta mediante lo que se denomina una *prestación patrimonial de carácter público no tributario*. Los obligados al pago son las entidades de crédito y los establecimientos financieros de crédito que obtuvieron ingresos por intereses y comisiones correspondientes al año 2019 por un importe igual o superior a 800 millones de euros. Se trata de un gravamen transitorio y excepcional, cuya obligación de pago nace el 1 de enero de los años 2023 y 2024 y que deberá satisfacerse durante los primeros veinte días naturales del mes de septiembre de cada año, con un pago anticipado del 50 por 100 de su importe, que se deberá satisfacer durante los primeros veinte días naturales del mes de febrero.

El importe del gravamen se calculará sobre la suma del margen de intereses y de los ingresos y gastos por comisiones derivados de la *actividad desarrollada en España* que figuren en la cuenta de pérdidas y ganancias correspondiente al año natural anterior al de nacimiento de la obligación de pago. El importe por pagar resultará de aplicar al importe calculado de esta forma el porcentaje del 4,8 por 100. La recaudación estimada por este gravamen asciende, según cálculos del Ministerio de Hacienda y Función Pública, a 1.500 millones de euros al año (en la práctica y en base a lo ya recaudado en 2023 parece que puede ser algo inferior).

Hay que destacar dos elementos adicionales que resultan especialmente perjudiciales para el sector: por una parte, la *no deducibilidad* de este gravamen en el impuesto sobre sociedades, y por otra la *prohibición de su*

repercusión directa o indirectamente a los clientes, para lo cual se establece un régimen sancionador con una multa del 150 por 100 del importe repercutido y cuyo control lo llevará a cabo la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

La norma prevé la elaboración de un informe provisional a finales de 2023 sobre su primer ejercicio de aplicación y la elaboración de un estudio a finales de 2024 en los que se evaluará el *posible mantenimiento del gravamen con carácter permanente*, en función de la situación del sector, la evolución de los precios y tipos de interés y comisiones y su efecto acumulado con el impuesto sobre sociedades.

Debe destacarse que esta medida se ha aprobado pese a la oposición de las autoridades supervisoras (como es el caso del Banco Central Europeo) y ha sido recurrida en los tribunales por las entidades financieras, al entender que vulnera principios constitucionales y afecta a la competitividad de la industria bancaria española en el plano europeo (dado que este tipo de figuras impositivas no existen en la mayoría de los países europeos).

4. Otras medidas

Al margen de las medidas que acabamos de enumerar, y que ya han sido puestas en marcha, durante la pasada legislatura se ha intentado impulsar otros proyectos normativos que finalmente han decaído con motivo del adelanto electoral. Destaca, entre ellos, el proyecto para la creación de una nueva *Autoridad Independiente de Defensa del Cliente Financiero*, que no pudo concluir su tramitación parlamentaria. Con unos resultados elec-

torales inciertos tras la cita con las urnas del pasado 23 de julio, el futuro de este proyecto sigue en el aire. Desde el sector se vino defendiendo, como alternativa al mismo, la adopción de un modelo de tipo *twin peaks*, en el que se sustituyera el actual modelo de supervisores sectoriales (para banca, mercados y seguros) por otro en el que la supervisión de las solvencia de todas las entidades financieras se atribuyera al Banco de España, y la relativa a la conducta a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), lo que evitaría la puesta en marcha de una nueva autoridad, así como los problemas de «rodaje» y de coordinación con las ya existentes que ello llevaría aparejado.

VI. CONCLUSIONES

Tras casi una década de tipos oficiales en niveles mínimos, en la que durante los últimos seis años el euríbor a doce meses (principal índice utilizado en hipotecas a tipo variable) se situó en valores negativos, la persistencia de las presiones inflacionistas durante 2022 llevó a los bancos centrales, y en particular a la Reserva Federal en EE. UU. y el BCE en la Unión Europea, a subir los tipos de referencia de forma contundente.

Se debe entender esta nueva coyuntura como un proceso de normalización de la política monetaria, tras la anomalía que han supuesto durante estos años los tipos negativos, que desafiaban las leyes de la teoría económica y desincentivaban el ahorro de familias y empresas. Gracias a las medidas adoptadas por las entidades financieras desde la crisis de 2008, en particular las relativas al refuerzo de su solvencia y liquidez y de mejora de su eficiencia, la banca española afronta el nuevo contexto económico desde una posición de

fortaleza. En general, podemos decir que esta situación de estabilidad es extensible a la banca en el plano europeo e internacional, si bien el rápido incremento de tipos ha afectado a determinadas entidades –concentradas por el momento dentro de la banca mediana de EE. UU.– con un modelo de negocio especialmente vulnerable, no siendo descartable que se produzcan más episodios aislados en los próximos trimestres.

Sin embargo, la combinación de tipos de interés crecientes a un ritmo sin precedentes y la subida del coste de la vida han llevado a las autoridades a adoptar distintas iniciativas para paliar su impacto sobre los colectivos más vulnerables, al tiempo que impulsaban otras medidas de lucha contra la exclusión financiera, orientadas al colectivo senior y a aquellos municipios sin acceso al efectivo.

Desde el sector se ha colaborado activamente con el Gobierno para poner en marcha estas medidas, muchas de ellas impulsadas mediante la vía de la «autorregulación», adoptando la forma de códigos de buenas prácticas y protocolos de actuación, haciendo honor a la frase acuñada durante la pandemia de que a diferencia de la crisis financiera, ha pasado a ser parte de la solución y no del problema.

No obstante, otras medidas adoptadas en el plano recaudatorio, como el llamado «impuesto a la banca», pueden afectar a la competitividad de nuestro sistema financiero en el plano europeo, y dificultar la provisión de crédito a la economía en el nuevo contexto de tipos de interés y de ralentización de la actividad económica que el mismo traerá consigo.

<p>NOTAS</p> <p>(1) El Acuerdo de Capital de Basilea III fue publicado el 16 de diciembre de 2010. Dentro del marco de la Unión Europea, los acuerdos de Basilea III se transpusieron a través de la Directiva 2013/36/UE (CRD IV) y el Reglamento UE n.º 575/2013 (CRR) de requisitos de capital.</p> <p>(2) <i>LCR: Liquidity Coverage Ratio.</i></p> <p>(3) <i>NSFR: Net Stable Funding Ratio.</i></p> <p>(4) https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2021/02/BIF_2020_II_Funcas_Finnovating.pdf</p> <p>(5) https://www.mastercard.com/news/europe/es-es/noticias/notas-de-prensa/es-es/2022/noviembre/el-84-de-los-espanoles-ya-realizan-sus-operaciones-de-banca-a-traves-de-internet-y-movil-un-9-mas-que-hace-dos-anos/#:~:text=El%20porcentaje%20de%20espa%C3%B1oles%20que,significa%20un%20aumento%20del%209%25</p> <p>(6) La <i>Dodd-Frank Act</i> de 2010, bajo el mandato de Barack Obama, había situado este umbral en los 50.000 millones.</p> <p>(7) https://observatorioinclusionfinanciera.es/</p> <p>(8) Se entiende como punto de acceso a servicios financieros alguno de los siguientes: oficina bancaria, cajero automático, oficinas móviles, oficinas de Correos o agentes financieros.</p>	<p>BIBLIOGRAFÍA</p> <p>AEB, CECA Y UNACC (2021, actualizado en 2022). <i>Protocolo estratégico para reforzar el compromiso social y sostenible de la Banca.</i> https://observatorioinclusionfinanciera.es/</p> <p>COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIA DE BASILEA (2017). <i>Basilea III: Finalización de las reformas poscrisis.</i> https://www.bis.org/bcbs/basel3_es.htm</p> <p>FUNCAS (2020). <i>Barómetro Especial ODF: efectos del COVID-19 en la digitalización financiera.</i> https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2021/02/BIF_2020_II_Funcas_Finnovating.pdf</p> <p>MASTERCARD (2022). <i>Barómetro de uso de tarjetas para particulares de Mastercard.</i> https://www.mastercard.com/news/europe/es-es/noticias/notas-de-prensa/es-es/2022/noviembre/el-84-de-los-espanoles-ya-realizan-sus-operaciones-de-banca-a-traves-de-internet-y-movil-un-9-mas-que-hace-dos-anos/#:~:text=El por 10020porcentaje por 10020de por 10020espa por 100C3 por 100B1oles por 10020que,significa por 10020un por 10020aumento por 10020del por 100209 por 10025</p>	<p>PUBLIC LAW n.º 115-174 (2018). <i>Economic Growth, Regulatory Relief and Consumer Protection Act.</i> https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2155</p> <p>LEY 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-22684</p> <p>REAL DECRETO LEY 19/2022, de 22 de noviembre, por el que se establece un Código de Buenas Prácticas para aliviar la subida de los tipos de interés en préstamos hipotecarios sobre vivienda habitual, se modifica el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y se adoptan otras medidas estructurales para la mejora del mercado de préstamos hipotecarios. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-19403</p>
---	---	--