La concentración bancaria en España

Ganadores y perdedores

Lobby, beneficios privados y consecuencias sociales



OBSERVATORIO DE RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA

La concentración bancaria en España: ganadores y perdedores

Lobby, beneficios privados y consecuencias sociales

Proyecto

Libro sobre concentración bancaria

Financiación

Proyecto financiado por Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen (SOMO).
www.somo.nl

Autores

Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa (ORSC)

Diseño y maquetación

Yossie Solano – Ana Illescas

Edición

Publicado en Madrid (España). Septiembre de 2026.

El Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa (ORSC) es una organización española sin ánimo de lucro creada en 2004 por diversas organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de promover la correcta aplicación de la responsabilidad social corporativa (RSC). Desde su origen funciona como plataforma de cooperación e investigación para impulsar la RSC en las empresas y el tercer sector, mediante la sensibilización y el seguimiento de las políticas públicas y de su aplicación práctica.

Cita recomendada

Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa. (2026). *La concentración bancaria en España: ganadores y perdedores.* Lobby*, beneficios privados y consecuencias sociales*. ORSC. https://ganalabanca.es/

Índice

Introducción 10

Capítulo 1. Concentración bancaria, transmisión monetaria y rentabilidad récord: un análisis del sistema bancario español en perspectiva europea, 2008-2025 14

1. Introducción 16
2. Marco teórico y revisión de la literatura 18
   - 2.1 Estructura de mercado y rentabilidad: dos hipótesis rivales 18
   - 2.2 Reestructuración, exceso de capacidad y eficiencia 19
   - 2.3 Política monetaria, márgenes y traslación asimétrica 20
   - 2.4 Concentración, calidad del servicio y precios de los servicios bancarios 21
   - 2.5 Aportación de este trabajo 22
3. Datos y metodología 22
   - 3.1 Fuentes y construcción de la base de datos 22
   - 3.2 Definición de variables 25
   - 3.3 Estrategia econométrica 25
4. Resultados 27
   - 4.1 La transformación estructural del sistema bancario español 27
   - 4.2 H1: reestructuración y rentabilidad 30
   - 4.3 H2: concentración y rentabilidad 38
   - 4.4 H3: transmisión asimétrica de la política monetaria 45
   - 4.5 H4: el diferencial de rentabilidad frente a la zona del euro 53
   - 4.6 H5: eficiencia operativa frente a factores estructurales 55
   - 4.7 H6: concentración, condiciones de servicio y comisiones 59
   - 4.8 Solvencia, calidad del activo y estructura de financiación 65
   - 4.9 La retribución de los consejos de administración 67
   - 4.10 Financiación de sociedades no financieras y concentración 76
5. Discusión 80
6. Conclusiones, aportaciones y limitaciones 82
   - 6.1 Conclusiones 82
   - 6.2 Aportaciones 85
   - 6.3 Limitaciones 86

Bibliografía 89

Anexo. Fuentes estadísticas utilizadas 92

Capítulo 2. Cierre de sucursales bancarias en los municipios españoles 94

1. Metodología y objetivos 95
   - 1.1 Objetivos del análisis 95
   - 1.2 Universo de análisis 95
   - 1.3 Fuentes de datos y procesamiento de agregados 96
   - 1.4 Características y proceso de análisis de datos 98
   - 1.5 Fuente y definiciones del análisis de las cooperativas de crédito 101

2. Resultados de la investigación 102
2.1 Contracción de la red y oferta mínima de atención bancaria presencial 102
2.2 Distribución según el tamaño municipal 105
2.3 Perfiles municipales: contraste y diversidad interna 107
2.4 Trayectorias de presencia de oficinas, 2015–2024 109
2.5 Municipios que pierden su última oficina entre 2015 y 2024: distribución geográfica 112
2.6 Entidades, proveedor único y concentración 113
2.7 Fusiones, cambios de código y linajes 116
2.8 La ruptura registral de 2023 119
2.9 Oficina estable y otros puntos de acceso: contraste con los informes del BdE y el IVIE 120
2.10 Factores asociados a la pérdida de la última oficina 122
2.11 Inferencia, robustez y datos ausentes 125
2.12 Cambios poblacionales antes del cierre 127
3. Cooperativas de crédito: cuota provincial y municipios de oficina única, 2015–2025 129
3.1 La cuota de mercado de las cooperativas de crédito 129
3.2 Municipios con una sola oficina bancaria 134
4. Conclusiones 139
4.1 Discusión de resultados y principales conclusiones 139
4.2 Limitaciones y decisiones del investigador 143
4.3 Posibles próximos pasos o investigaciones 145
Bibliografía 147
Anexo A. Registro de especificaciones 149

Capítulo 3. Transformación de la red bancaria en las provincias españolas 152

1. Metodología 154
1.1 Objetivos del análisis 154
1.2 Universo de análisis y periodo 155
1.3 Fuentes de datos y construcción del panel 156
1.4 Indicadores y proceso de análisis 157
1.5 Decisiones de cobertura 158
1.6 Variables del contraste dinámico 159
2. Resultados de la investigación 160
2.1 El punto de partida: expansión crediticia y giro de 2008 160
2.2 Qué ocurrió desde 2008: saldos, red y capacidad operativa 161
2.3 Dónde se concentra: redistribución territorial de saldos y oficinas 164
2.4 Perfiles financieros provinciales: depósitos, crédito y PIB 166
2.5 Demografía y presencia bancaria: envejecimiento y densidad de oficinas 167
2.6 Estructura económica provincial: PIB y composición del VAB 168
2.7 Qué cambió dentro del crédito y los depósitos 171
2.8 Del mapa provincial al municipal: continuidad territorial del análisis 172
2.9 Intermediación territorial, renta provincial y evolución de la ratio crédito/depósitos 176
2.10 Factores institucionales y amortiguadores territoriales: cajas de ahorro y cooperativas de crédito 180
2.11 Indicadores y contrastes complementarios de la intermediación territorial 184

3. Conclusiones 193
3.1 Discusión de resultados y principales conclusiones 193
3.2 Limitaciones y decisiones del investigador 196
3.3 Posibles próximos pasos o investigaciones 198
Bibliografía 200
Anexo A. Síntesis provincial 202

Capítulo 4. La inclusión financiera como expresión del derecho a no sufrir discriminación 207

1. Introducción 208
1.1 Contextualización en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos 208
1.2 Referencia al trabajo de APDHE en el marco de la inclusión financiera 213
1.3 Justificación del estudio 215
1.4 Objeto de la investigación 216
1.5 Definición de conceptos clave 217
2. Metodología 222
2.1 Enfoque metodológico 222
2.2 Composición y criterios de selección de las personas participantes 228
2.3 Consideraciones éticas 229
2.4 Limitaciones metodológicas 230
3. Caracterización de la población estudiada 233
3.1 Perfil sociodemográfico 233
3.2 Situación económica y laboral 236
3.3 Condiciones de vulnerabilidad 237
4. Resultados 238
4.1 Consideración metodológica de la presentación de resultados 238
4.2 Uso del sistema bancario y elección de entidad bancaria 239
4.3 Bloque de percepciones 244
4.4 Bloque de dificultades 271
4.5 Bloque de consecuencias 282
4.6 Bloque de soluciones 292
4.7 Percepción sobre el papel del Estado en la regulación y provisión de servicios financieros 299
4.8 La exclusión financiera en el medio rural: análisis específico de los tres talleres 306
5. Conclusiones 311
5.1 La inclusión financiera como inclusión formal, pero no como inclusión efectiva 311
5.2 La autonomía financiera como autonomía condicionada, frágil y reversible 311
5.3 La banca como frontera administrativa de acceso a derechos sociales 312
5.4 La penalización estructural de la pobreza 313
5.5 La exclusión financiera como experiencia emocional y simbólica 313
5.6 La financiación informal como consecuencia directa de la exclusión bancaria 314
5.7 La digitalización como factor ambivalente: entre el potencial de autonomía y el riesgo de exclusión 315
5.8 La cuenta de pago básica: un derecho formal sin efectividad práctica garantizada 316
5.9 La ausencia de mecanismos accesibles y eficaces de defensa de derechos financieros 316

5.10 La autonomía financiera como experiencia colectiva, no solo individual 317
5.11 Inclusión financiera subordinada: estar dentro no significa estar protegido 317
5.12 La autonomía financiera como derecho social, no como competencia individual 318
5.13 Hacia un modelo de banca como infraestructura de derechos 318
6. Recomendaciones 319
6.1 Recomendaciones para políticas públicas 319
6.2 Recomendaciones para programas de intervención social 326
6.3 Recomendaciones para futuras investigaciones 328
Bibliografía 330
Anexos 334
Anexo 1. Normativa 334
Anexo 2. Descripción de resultados por epígrafes del cuestionario 336
Anexo 3. Herramienta de resultados 342

Capítulo 5. Transparencia sobre actividades de *lobby* de los bancos españoles y las organizaciones sectoriales que los representan. Análisis de perfiles en el Registro de Transparencia de la UE 346

1. Introducción 347
2. Marco conceptual: ¿están obligadas las empresas a informar sobre su gestión del *lobby*? 347
2.1 *Lobby* y huella legislativa 347
2.2 Un campo normativo tardío, fragmentado y predominantemente voluntario 349
2.3 La trayectoria europea: de la transparencia institucional al reporte corporativo 350
2.4 La regulación del *lobby* en España: un marco normativo incompleto y fragmentado 352
2.5 Los estándares voluntarios como antecedente del reporte empresarial 353
2.6 Implicaciones para el análisis empresa-año 354
2.7 El Registro de Transparencia de la UE 355
2.8 Las principales organizaciones 357
3. Metodología: análisis de información en el Registro de Transparencia 359
4. Resultados del análisis: perfiles en el Registro de Transparencia 359
4.1 Presencia y estructura de representación ante la UE: bancos y organizaciones sectoriales españoles 359
4.2 Objeto de la representación: políticas de interés y comunicación declarada 361
4.3 Intergrupos parlamentarios y foros sectoriales: presencia declarada 364
4.4 Reuniones declaradas con la Comisión Europea (2014-2024) 366
4.5 El tipo o rango formal de los interlocutores de la Comisión Europea 368
4.6 Reuniones declaradas con el Parlamento Europeo (2021-2024) 370
4.7 La vía formal de participación: consultas públicas y hojas de ruta 373
4.8 Pertenencia a grupos de expertos de la Comisión: el acceso a la fase técnica 375
4.9 Recursos humanos y económicos destinados a la representación de intereses 378
4.10 Pertenencia a organizaciones de representación de intereses 380
5. Normativas y espacios de interlocución relacionados con la concentración bancaria 382
6. Conclusiones: análisis de perfil de actores del sector bancario en el Registro de Transparencia 384
6.1 Limitaciones del análisis registral 387

6.2 Líneas de investigación futura 387
Bibliografía 389
Anexo I. Detalle de políticas y consultas declaradas por CECA y UNACC 393
I.1 CECA: propuestas y políticas de interés 393
I.2 CECA: comentarios a las consultas más recientes de la Comisión Europea 395
I.3 UNACC: propuestas y políticas de interés 396
Anexo II. Detalle íntegro de consultas y hojas de ruta declaradas por entidad 404
II.1 Bancos 404
II.2 Organizaciones sectoriales europeas 405
II.3 Organizaciones sectoriales españolas 407

Capítulo 6. Transparencia sobre regulación, posicionamientos y actividades de *lobby* de los bancos españoles. Análisis de documentación corporativa 2018-2024 415

1. Introducción 416
2. Metodología 417
3. Resultados generales 418
3.1 Cumplimiento global y por dimensión 418
3.2 Evolución temporal del cumplimiento (2018-2024) 418
3.3 Resultados por entidad y *ranking* 419
3.4 Perfil individual de las entidades 420
4. Transparencia en materia de *lobby* e influencia política 421
4.1 Regulación del *lobby* (los 19 indicadores R) 422
4.2 Actividad de *lobby* (los 8 indicadores A) 431
5. Conclusiones 435
Bibliografía 437
Anexo 439

Capítulo 7. El *lobby* bancario en la concentración del sistema financiero español: normativa, actores y estrategias de influencia (1977–2025) 444

1. Introducción 447
2. Marco conceptual 450
2.1 El *lobby* bancario: definición y dimensiones 450
2.2 La captura regulatoria 454
3. Metodología 456
3.1 Pregunta de investigación y alcance 456
3.2 Unidades de análisis y fuentes documentales 458
3.3 Técnicas de análisis: análisis documental y análisis de contenido 462
3.4 Los registros españoles de grupos de interés como fuente: niveles estatal, autonómico y local 463
4. El ecosistema del *lobby* bancario español y europeo 466
4.1 Composición y niveles 466
4.2 Las asociaciones bancarias españolas 468
4.3 Las asociaciones y redes europeas 470

4.4 Entidades bancarias individuales 472
4.5 Otros actores 473
4.6 Relaciones, solapamientos y coaliciones entre actores 474
5. Evolución histórica del *lobby* y la concentración bancaria 477
5.1 Liberalización e integración europea (1977–2002) 478
5.2 *Boom* crediticio y desregulación previa a la crisis (2002–2008) 485
5.3 Crisis, rescate y reestructuración forzosa (2009–2015) 492
5.4 Marco poscrisis, unión bancaria y nuevo régimen prudencial (2013–2019) 500
5.5 Pandemia, segunda ola de fusiones y concentración reciente (2020–31 de julio de 2025) 512
5.6 Reuniones publicadas por la Comisión Europea y eurodiputados (2014–2024) 528
6. El FROB como mecanismo institucional de reestructuración y concentración bancaria 532
7. Puertas giratorias y redes relacionales: el paso del sector público al sector bancario 542
7.1 Aproximación metodológica y conceptual al análisis de puertas giratorias 542
7.2 Puertas giratorias en la literatura académica 543
7.3 Casos ilustrativos y límites del censo 544
7.4 Definición operativa y criterio de clasificación 546
7.5 Corpus documental y alcance efectivo de la base 548
7.6 Resultados de la verificación individual 549
7.7 Lectura conjunta de los resultados 558
7.8 Exploración preliminar: otras entidades financieras 559
7.9 Conclusión del bloque 561
8. Discusión y conclusiones 562
8.1 Limitaciones del estudio 567
8.2 Posibles líneas futuras de investigación 568
Bibliografía 571

Capítulo 8. Concentración bancaria en España: consecuencias económicas y sociales y el papel del Estado 603

1. Introducción y objetivos 604
2. Metodología 604
2.1 Diseño 604
2.2 Participantes 605
2.3 Logística y desarrollo 607
2.4 Aspectos éticos de la investigación 607
2.5 Marco metodológico 607
3. Análisis cualitativo por bloques 608
3.1 Bloque 1: consecuencias económicas y sociales de la concentración bancaria 608
3.2 Bloque 2: el papel del Estado 617
4. Conclusiones 625
Bibliografía 627

Conclusiones globales 628

Recomendaciones 633

1. Regulación 633
R1. Frenar nuevas concentraciones bancarias 633
R2. Trasladar las subidas de tipos a la remuneración del ahorro 634
R3. Hacer transparentes las actividades de lobby y la influencia política 634
2. Supervisión y cumplimiento 635
R4. Hacer cumplir el derecho a la cuenta de pago básica 635
R5. Garantizar la independencia de la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero 635
R6. Nombrar un delegado del Gobierno para la inclusión financiera 635
3. Presencia directa en el mercado bancario 636
R7. Mantener de forma definitiva la participación del Estado en CaixaBank 636
R8. Crear un banco postal minorista a partir de Correos 636
R9. Redefinir los objetivos del ICO 637
R10. Dotar al ICO de los medios necesarios 637
R11. Apoyar la banca de proximidad alternativa 638
Horizonte de banca pública 638
Articulación social 638
R12. Fortalecer la Plataforma por una Banca Pública 638

Introducción

Entre 2008 y 2025, el sistema bancario español vivió la transformación estructural más intensa de su historia reciente. En ese periodo, el índice de Herfindahl-Hirschman (HHI), que mide el grado de concentración del mercado, se multiplicó por 2,6; la cuota de activos de las cinco mayores entidades pasó del 42,4 % al 67,4 %; la red de oficinas se redujo un 62,5 %, y la plantilla, un 39,9 %. Al mismo tiempo, la rentabilidad sobre recursos propios (ROE) pasó de un mínimo del −25,6 % en 2012 a un máximo histórico del 13,9 % en 2024 (véase cap. 1, «Concentración financiera»). La crisis financiera, la desaparición de las cajas de ahorros, las ayudas públicas, los procedimientos de resolución y sucesivas oleadas de fusiones configuraron un sector con menos entidades, de mayor tamaño y más rentables, y con una presencia física en el territorio sensiblemente menor.

Este volumen, *La concentración bancaria en España: Ganadores y perdedores.* Lobby*, beneficios privados y consecuencias sociales*, reúne los resultados de la investigación desarrollada por el Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa (ORSC) sobre los factores y los efectos sociales y económicos asociados a la concentración bancaria en España, con financiación de *Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen* (SOMO; en español Centro de Investigación sobre Corporaciones Multinacionales). Su pregunta de fondo está contenida en el propio título: quién gana y quién pierde con un proceso que se ha justificado habitualmente con argumentos de estabilidad, escala y eficiencia (véase cap. 7, «Historia del *lobby* bancario»).

La investigación combina tres aproximaciones complementarias. La primera es un análisis cuantitativo y documental del proceso de reestructuración: estructura de mercado y rentabilidad, cierre de oficinas y equilibrio territorial entre el ahorro captado y el crédito concedido. La segunda examina la normativa y las políticas públicas que acompañaron el proceso y la capacidad de influencia del sector financiero sobre ellas, a través del análisis de su actividad de *lobby* y de la transparencia con que la da a conocer. La tercera incorpora un componente cualitativo de trabajo de campo con personas en situación de vulnerabilidad y con actores sociales e institucionales directamente implicados (véase cap. 8, «Consecuencias de la concentración», secc. 1, «Introducción y objetivos»).

Capítulo 1, «Concentración financiera». Ofrece el marco macroeconómico del volumen. Analiza en qué medida la rentabilidad récord de la banca española se explica por la transformación de su estructura competitiva y por la transmisión asimétrica de la política monetaria, frente a la hipótesis de que responde únicamente a ganancias de eficiencia operativa. Para ello construye un panel país-año con estadísticas oficiales del Banco Central Europeo (BCE) y del Banco de España (BdE), que compara España con Alemania, Francia, Italia y Países Bajos, y lo completa con el análisis de las comisiones, las

condiciones de servicio y la retribución de los consejos de administración de las cinco mayores entidades.

Capítulo 2, «Cierre de sucursales». Desciende a la escala municipal para describir la evolución de la presencia bancaria estable —la oficina con atención humana— entre 2015 y 2024. Identifica qué municipios pierden su última oficina, cuáles quedan en manos de un único proveedor y qué características municipales se asocian a esa pérdida, e incorpora un análisis específico de la posición de las cooperativas de crédito en la red de oficinas entre 2015 y 2025.

Capítulo 3, «Red bancaria provincial». Analiza la transformación bancaria de las provincias españolas entre 2008 y 2024 integrando crédito, depósitos, red de oficinas, empleo, demografía, producto interior bruto (PIB) y estructura productiva. Su aportación central es la dimensión de la intermediación territorial: en qué medida cada territorio conserva crédito en relación con el ahorro que capta y qué papel desempeñaron en esa evolución la desaparición de las cajas de ahorros y la presencia de la banca cooperativa.

Capítulo 4, «Inclusión financiera». Traslada el análisis a la experiencia de las personas. Desde un enfoque de Investigación-Acción Participativa (IAP) —cuatro talleres en Madrid con 56 personas en situación de vulnerabilidad, tres talleres rurales con 27 personas en Valdepiélagos, Monleras y Carcaboso y un taller complementario sobre el papel del Estado—, examina la exclusión financiera y los límites de la autonomía financiera, y concibe la inclusión financiera como un derecho instrumental ligado al derecho a no sufrir discriminación.

Capítulo 5, «Registro de Transparencia de la UE». Abre el bloque dedicado a la influencia del sector. Analiza los perfiles en el Registro de Transparencia de la Unión Europea (UE) de los cuatro bancos españoles que, de entre los diez mayores por volumen de activos, disponen de él —Banco Sabadell, Banco Santander, BBVA y CaixaBank— y de siete organizaciones sectoriales europeas y españolas, con fecha de corte 31/07/2025: reuniones declaradas con la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, participación en consultas públicas y grupos de expertos, recursos declarados y pertenencia a asociaciones.

Capítulo 6, «Documentación corporativa». Examina la otra cara de esa transparencia: lo que las propias entidades cuentan de su influencia política y de su actividad de *lobby* en su documentación corporativa anual. Evalúa siete entidades bancarias españolas entre 2018 y 2024 mediante 27 indicadores agrupados en dos dimensiones, Regulación y Actividad, sobre un total de 45 combinaciones empresa-año.

Capítulo 7, «Historia del *lobby* bancario». Aporta la perspectiva histórica. Reconstruye, entre 1977 y 2025, la intervención de las asociaciones y de los grandes bancos en el proceso de concentración a partir de las respuestas a consultas públicas de la Comisión Europea, las reuniones declaradas ante instituciones de la UE, los expedientes normativos

y de competencia españoles y los perfiles de los consejos de seis grandes bancos cotizados. Dedica un análisis específico al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) como mecanismo institucional de la concentración y a las trayectorias de antiguos cargos públicos hacia el sector bancario.

Capítulo 8, «Consecuencias de la concentración». Cierra el recorrido con la fase cualitativa final de la investigación: un grupo focal celebrado el 21 de septiembre de 2026 con once personas procedentes de sindicatos, asociaciones de consumidores, academia, finanzas sostenibles y administración pública. Su objetivo fue contrastar el diagnóstico elaborado en los capítulos anteriores con las percepciones y prioridades de esos actores y generar recomendaciones orientadas a la incidencia.

El orden de los capítulos responde a una lógica de lectura: de la medición del proceso (capítulos 1 a 3) a la experiencia de quienes lo sufren (capítulo 4); de ahí, a los mecanismos de influencia y a su grado de transparencia (capítulos 5 a 7), y, finalmente, al contraste del diagnóstico con los actores sociales e institucionales (capítulo 8). Esa secuencia no es solo expositiva. Refleja el modo en que el proyecto entiende la relación entre investigación e incidencia: la incidencia necesita una base empírica sólida, verificable y reconocible también para quien no comparte sus conclusiones, y la investigación gana pertinencia cuando sus preguntas se formulan desde los problemas que afectan a las personas y a los territorios.

Por ese motivo, los capítulos combinan la documentación exhaustiva con una cautela explícita sobre el alcance de sus resultados. Varios de ellos distinguen expresamente entre asociación estadística y causalidad (véanse cap. 1, «Concentración financiera»; cap. 2, «Cierre de sucursales», y cap. 3, «Red bancaria provincial»), entre acceso declarado e influencia efectiva (véase cap. 5, «Registro de Transparencia de la UE») o entre actividad de *lobby* documentada y captura regulatoria (véase cap. 7, «Historia del *lobby* bancario»). Esta prudencia no debilita las conclusiones: delimita qué puede afirmarse con los datos disponibles y qué exige más investigación o más transparencia, lo que constituye en sí mismo un objeto de incidencia.

La conexión con la incidencia se materializa también en el diseño de los métodos. La Investigación-Acción Participativa del capítulo 4 sitúa a las personas afectadas como sujetos del conocimiento y no solo como fuente de datos, y el grupo focal del capítulo 8 se concibió expresamente para generar recomendaciones orientadas a la incidencia del ORSC. El equipo autor forma parte, además, de la Plataforma por una Banca Pública, lo que vincula el trabajo analítico con un espacio de debate público sobre el papel del Estado en el sector financiero, cuestión que los capítulos 4 y 8 abordan a través de las propuestas de banca pública y de Caja Postal.

Los resultados de los ocho capítulos se integran en las Conclusiones globales, que leen transversalmente sus hallazgos, y se traducen, en la sección final, «Recomendaciones / demandas de incidencia», en propuestas concretas de actuación.

Cada capítulo es autónomo: cuenta con su propio resumen, su bibliografía y, en su caso, sus anexos, y puede leerse de forma independiente; las referencias cruzadas señalan las conexiones entre ellos. Conviene advertir, no obstante, que los capítulos trabajan con fuentes, perímetros y periodos distintos, por lo que algunas magnitudes próximas no coinciden exactamente. La reducción de la red de oficinas, por ejemplo, se cifra en un 62,5 % entre 2008 y 2025 en el capítulo 1 y en un 61,9 % entre 2008 y 2024 en el capítulo 3. Estas diferencias responden al periodo y a la fuente de cada análisis, no a contradicciones de fondo.

Capítulo 1. Concentración bancaria, transmisión monetaria y rentabilidad récord: un análisis del sistema bancario español en perspectiva europea, 2008-2025

Autor(es): Orencio Vázquez Oteo - Riccardo Dalla

Resumen

Este capítulo analiza en qué medida la rentabilidad récord alcanzada por el sistema bancario español entre 2008 y 2025 se explica por la transformación de su estructura competitiva y por la transmisión asimétrica de la política monetaria, frente a la hipótesis de que responde únicamente a ganancias de eficiencia operativa. En ese periodo, el índice de Herfindahl-Hirschman (HHI) se multiplicó por 2,6 —de 497 a 1.306 puntos—, la cuota de activos de las cinco mayores entidades pasó del 42,4 % al 67,4 %, la red de oficinas se redujo un 62,5 % y la plantilla, un 39,9 %. La rentabilidad sobre recursos propios (ROE) pasó de un mínimo del −25,6 % en 2012 a un máximo histórico del 13,9 % en 2024.

El análisis se basa en un panel país-año construido con estadísticas oficiales del Banco Central Europeo y del Registro de Oficinas del Banco de España para España, Alemania, Francia, Italia y Países Bajos, junto con los agregados de la zona del euro y de la Unión Europea. Sobre 90 observaciones se estiman modelos de efectos fijos y contrastes de diferencia de medias entre cuatro subperiodos.

Los resultados confirman una asociación positiva y estadísticamente significativa entre concentración y rentabilidad: cada 100 puntos adicionales de HHI se asocian con 1,46 puntos porcentuales más de ROE y 0,10 puntos más de rentabilidad sobre activos (ROA). El efecto es diferido: el coeficiente del HHI retardado tres ejercicios casi duplica al contemporáneo. La transmisión de la política monetaria es asimétrica: entre 2021 y 2024 la banca española trasladó a los hogares el 52,1 % de la subida del tipo oficial en el crédito y el 48,3 % en los depósitos a plazo, pero solo el 3,9 % en los depósitos a la vista, y el diferencial de ROE frente a la zona del euro se amplió de 1,43 a 4,14 puntos porcentuales. La concentración opera también a través del canal de los depósitos: la traslación a los depósitos a la vista cae de 0,345 a 0,091 al pasar de un mercado 300 puntos de HHI por debajo de su media a otros 300 puntos por encima.

La eficiencia operativa explica por sí sola un 21,6 % de la variación intrapaís de la rentabilidad, porcentaje que se eleva al 38,5 % al incorporar la concentración y el entorno de tipos. La concentración se asocia, además, con un mayor peso de las comisiones, con una red que en España pasó de 100,2 a 36,0 oficinas por cada 100.000 habitantes y con un volumen de reclamaciones por oficina multiplicado por 2,7. La retribución de los consejos de administración de las cinco mayores entidades creció un 6,9 % nominal entre 2013 y 2020 y un 48,6 % entre 2020 y 2025, mientras la masa salarial del sector caía un 18,8 % en términos reales.

En conjunto, la evidencia es consistente con una secuencia en la que la reestructuración transformó la estructura competitiva del mercado y la normalización monetaria posterior a 2021 activó, con retardo, el rendimiento de esa estructura, con una traslación sistemáticamente desigual entre el activo y el pasivo bancario.

Palabras clave: concentración bancaria, poder de mercado, rentabilidad bancaria, transmisión de la política monetaria, remuneración de los depósitos, retribución de consejeros, España, zona del euro.

Códigos JEL: G21, L11, E43, E52, G28.

Abstract

This paper examines the extent to which the record profitability achieved by the Spanish banking system between 2008 and 2025 can be explained by the transformation of its competitive structure and by the asymmetric transmission of monetary policy, as against the hypothesis that it reflects operating efficiency gains alone. Between 2008 and 2025 the Spanish banking system underwent the most intense structural transformation in its recent history: the Herfindahl-Hirschman index rose 2.6-fold —from 497 to 1,306 points—, the asset share of the five largest institutions increased from 42.4 % to 67.4 %, the branch network contracted by 62.5 % and employment by 39.9 %. Over the same period, return on equity moved from a trough of −25.6 % in 2012 to an all-time high of 13.9 % in 2024, the latest year with complete annual consolidated CBD2 data. A country-year panel database is built from official European Central Bank statistics —Consolidated Banking Data, Banking Structural Statistical Indicators, MFI Interest Rate Statistics and Eurosystem policy rates— together with the Banco de España Register of Branches, covering Spain, Germany, France, Italy and the Netherlands, alongside euro area and European Union aggregates. Fixed-effects models and mean-difference tests across four subperiods are estimated on 90 country-year observations. Results confirm a positive and statistically significant association between concentration and profitability: each additional 100 HHI points is associated with 1.46 percentage points of ROE ($p < 0.05$) and 0.10 points of ROA ($p < 0.01$). Monetary policy transmission is markedly asymmetric: between 2021 and 2024 Spanish banks passed 65.0 % of the policy rate increase to the cost of outstanding credit and only 10.0 % to the remuneration of overnight deposits. The ROE differential between Spain and the euro area widened from 1.43 to 4.14 percentage points ($p < 0.05$). The effect of concentration on profitability is also delayed: the coefficient on HHI lagged three years nearly doubles the contemporaneous one (0.0260 against 0.0146) and raises the coefficient of determination from 13.7 % to 39.3 %. Concentration further operates through the deposits channel: pass-through of the policy rate to overnight deposits falls from 0.345 to 0.091 when moving from a market 300 HHI points below its own mean to one 300 points above (interaction significant at 1 %). Finally, operating efficiency alone accounts for 21.6 % of within-country variation in profitability, rising to 38.5 % once concentration and the rate environment are included; and concentration is associated with a larger weight of fee income ($p < 0.01$), with a network that in Spain has fallen from 100.2 to 36.0 branches per 100,000 inhabitants in the least densely populated of the five countries analysed, and with complaints per branch multiplying 2.7-fold. On the distributional side, a homogeneous 2013-2025 series built from the CNMV Annual Reports on Directors' Remuneration shows that board remuneration at the five largest institutions remained flat throughout the restructuring phase —6.9 % in nominal terms between 2013 and 2020— and grew by 48.6 % between 2020 and 2025, with an elasticity with respect to the concentration index of 0.55 ($p < 0.001$), while the sector's aggregate wage bill fell by 18.8 % in real terms. The profitability improvement is therefore not a purely operational phenomenon, nor did bank restructuring by itself produce the increase in profitability observed since 2022: the evidence is consistent with a sequence in which restructuring transformed the competitive structure of the market and monetary normalisation after 2021 activated, with a lag, the returns to that structure, against a backdrop of pass-through that has been systematically uneven between the asset and the liability side of bank balance sheets.

Keywords: banking concentration, market power, bank profitability, monetary policy pass-through, deposit remuneration, executive pay, Spain, euro area.

1. Introducción

El sistema bancario español cerró el ejercicio 2024 con un resultado antes de impuestos de aproximadamente 52.300 millones de euros y una rentabilidad sobre recursos propios (ROE) del 13,9 %, la cifra más alta desde que el Banco Central Europeo (BCE) publica datos consolidados armonizados. La serie anual armonizada de Consolidated Banking Data (CBD2) no incluye todavía 2025 en el momento de escribir este trabajo; los indicadores disponibles apuntan a una rentabilidad que se mantiene en niveles similares o ligeramente superiores a los de 2024, pero esa cifra no puede presentarse como un nuevo récord consolidado hasta su publicación anual. Datos sectoriales agregados, procedentes de fuentes distintas al BCE, corroboran ya esta tendencia para el ejercicio 2025: el conjunto de las seis grandes entidades cotizadas cerró el año con un beneficio neto récord de 34.000 millones de euros, un 7 % más que en 2024 (ASUFIN, 2026, p. 3). Trece años antes, en 2012, el mismo sistema registraba una rentabilidad negativa del 25,6 % y requería un programa de asistencia financiera europea de hasta 100.000 millones de euros. Pocos sectores de la economía española han recorrido en tan poco tiempo una distancia tan grande.

La lectura predominante de este recorrido, tanto en la comunicación del sector como en buena parte del debate público, atribuye la recuperación a un esfuerzo de saneamiento y de racionalización: reducción del exceso de capacidad instalada, fusiones que han permitido eliminar duplicidades, digitalización de la relación con la clientela y depuración de los balances heredados de la burbuja inmobiliaria. Es una lectura con fundamento empírico. Entre 2008 y 2025 la red de oficinas pasó de 46.065 a 17.282 y la plantilla de 276.497 a 166.231 empleados; la ratio de eficiencia solo mejoró 3,7 puntos en todo el periodo (46,5 % → 42,9 %), aunque mejoró con fuerza desde el 2019 (pasa del 53,0 % de 2019 hasta el 42,9 % de 2025), y la ratio de préstamos dudosos descendió del 16,2 % de 2014 al 3,0 % de 2025.

Sin embargo, esa misma reestructuración ha producido un segundo resultado, menos citado y de naturaleza estructural: la concentración del mercado. El índice de Herfindahl-Hirschman (HHI) calculado por el BCE sobre los activos totales de las entidades de crédito pasó de 497 puntos en 2008 a 1.306 en 2025, un incremento del 162,8 %. La cuota de activos de las cinco mayores entidades se elevó del 42,4 % al 67,4 %. Con arreglo a los umbrales que las autoridades de competencia europeas y estadounidenses utilizan habitualmente, el mercado bancario español ha pasado de una situación de baja concentración a situarse holgadamente en el tramo de concentración moderada, próximo al umbral que activa un escrutinio reforzado en materia de concentraciones económicas.

La coincidencia temporal entre ambos procesos —consolidación y recuperación de la rentabilidad— plantea una pregunta de economía industrial clásica: ¿la mejora del resultado refleja una mayor eficiencia productiva, que se traslada a los precios y beneficia al cliente, o refleja también un mayor poder de mercado, que se traduce en márgenes

más amplios a costa del depositante y del prestatario? La cuestión no es meramente académica. De la respuesta dependen decisiones de política de competencia sobre futuras operaciones de concentración, el diseño de la supervisión prudencial y el propio debate sobre la fiscalidad extraordinaria del sector.

El giro de la política monetaria iniciado en julio de 2022 ha añadido a esta pregunta una dimensión adicional. En treinta meses el tipo de la facilidad de depósito del Eurosistema pasó del −0,50 % al 4,00 %, con una media anual que se elevó del −0,50 % de 2021 al 3,73 % de 2024. En un sistema bancario cuyo balance está mayoritariamente referenciado a tipos variables en el activo y financiado con depósitos a la vista en el pasivo, un movimiento de esa magnitud produce mecánicamente una ampliación del margen. Pero la magnitud de esa ampliación depende críticamente de la velocidad con que cada componente del balance se reprecia, y esa velocidad no es un dato técnico neutral: depende de la elasticidad de la demanda de depósitos, de los costes de cambio de entidad y, por tanto, del grado de competencia del mercado (Hannan y Berger, 1991; Neumark y Sharpe, 1992; Drechsler, Savov y Schnabl, 2017).

Este trabajo aborda ambas dimensiones de forma conjunta. Su objetivo es cuantificar en qué medida la evolución de la rentabilidad bancaria en España entre 2008 y 2025 se explica por la eficiencia operativa y en qué medida por factores estructurales —concentración de mercado y entorno de tipos de interés—, situando el caso español en comparación con las cuatro grandes economías restantes de la zona del euro y con los agregados europeos. Para ello se construye una base de datos integrada de panel a partir exclusivamente de estadísticas oficiales del BCE y del Banco de España, y se contrastan seis hipótesis:

H1. La reestructuración bancaria ha incrementado significativamente la rentabilidad del sistema bancario español.

H2. Una mayor concentración bancaria se asocia con un aumento del ROE y de la rentabilidad sobre activos (ROA).

H3. La transmisión asimétrica de la política monetaria —baja remuneración de los depósitos y repreciación rápida del coste del crédito— ha incrementado el margen de intereses y, con él, la rentabilidad.

H4. El aumento del ROE español posterior a 2022 ha superado la media de la zona del euro.

H5. La mejora de la rentabilidad no se explica únicamente por la eficiencia operativa, sino también por factores estructurales, en particular la concentración del mercado y el entorno de tipos de interés.

H6. La concentración bancaria se traduce en un deterioro de las condiciones de servicio para la clientela, medido por el repliegue de la red territorial y por el volumen de

reclamaciones, y en un mayor peso de los ingresos por comisiones. H6 agrupa tres dimensiones empíricas de solidez desigual —precio (comisiones), cobertura territorial y calidad percibida (reclamaciones)—, que se presentan por separado en la sección 4.7: la evidencia sobre precio y cobertura territorial es la más sólida, mientras que la de reclamaciones es congruente con la hipótesis sin ser concluyente, por las razones que allí se detallan.

El trabajo se organiza como sigue. La sección 2 revisa el marco teórico y la literatura empírica relevante. La sección 3 describe las fuentes, la construcción de la base de datos y la estrategia econométrica. La sección 4 presenta los resultados, organizados en torno a las seis hipótesis. La sección 5 discute las implicaciones. La sección 6 concluye y expone las aportaciones y limitaciones del estudio.

2. Marco teórico y revisión de la literatura

2.1 Estructura de mercado y rentabilidad: dos hipótesis rivales

La relación entre estructura de mercado y beneficio empresarial constituye uno de los problemas fundacionales de la organización industrial. El paradigma estructura-conducta-resultado, formulado inicialmente por Bain (1951), postula que una mayor concentración facilita la colusión tácita o explícita entre las empresas incumbentes, permitiéndoles fijar precios por encima del nivel competitivo y obtener beneficios extraordinarios. Aplicado a la banca, el paradigma predice que en mercados más concentrados los tipos de los préstamos serán más altos y los tipos de los depósitos más bajos, con la consiguiente ampliación del margen de intermediación.

Frente a esta interpretación, la hipótesis de estructura eficiente de Demsetz (1973) sostiene que la correlación entre concentración y beneficio no implica causalidad desde la primera hacia el segundo. Si algunas empresas son sistemáticamente más eficientes que sus competidoras, ganarán cuota de mercado y obtendrán mayores beneficios simultáneamente; la concentración sería entonces un subproducto de la eficiencia y no una fuente independiente de rentas. La distinción es crucial desde el punto de vista normativo: bajo el paradigma estructura-conducta-resultado la concentración genera una pérdida de bienestar que justifica la intervención; bajo la hipótesis de estructura eficiente, impedir la concentración equivaldría a penalizar a las empresas más productivas.

Berger (1995) proporcionó el contraste empírico de referencia para el sector bancario, descomponiendo la relación beneficio-estructura en cuatro hipótesis anidadas y encontrando apoyo parcial tanto para la eficiencia en costes como para el poder de mercado local, si bien ninguna de las dos explicaba de forma completa la variación observada. Berger y Hannan (1998) aportaron evidencia complementaria de signo distinto: en mercados bancarios más concentrados las entidades mostraban menor eficiencia en costes, un resultado consistente con la hipótesis de la «vida tranquila»

formulada por Hicks (1935), según la cual la ausencia de presión competitiva reduce el incentivo directivo a minimizar costes. La magnitud de esa ineficiencia resultaba, además, sustancialmente superior a la pérdida de bienestar asociada al margen precio-coste, lo que sugería que el coste social de la concentración bancaria podría ser mayor de lo que sugieren los análisis convencionales.

Para el ámbito europeo, Maudos y Fernández de Guevara (2004) estimaron los determinantes del margen de intermediación en los principales sistemas bancarios de la Unión Europea, documentando que el poder de mercado —medido mediante índices de Lerner— constituye un determinante significativo del margen, junto con el coste operativo, el riesgo de crédito y la aversión al riesgo. Los mismos autores (Maudos y Fernández de Guevara, 2007) cuantificaron posteriormente la pérdida de bienestar asociada al poder de mercado bancario y la compararon con la ineficiencia en costes, concluyendo que esta última resulta cuantitativamente más relevante. Carbó, Humphrey, Maudos y Molyneux (2009) advirtieron, por su parte, de la fragilidad de las comparaciones internacionales de competencia bancaria basadas en un único indicador, mostrando que distintas medidas —índices de Lerner, estadístico H de Panzar-Rosse, margen de intermediación y concentración— pueden ofrecer ordenaciones divergentes de los mismos países. Esta advertencia metodológica es directamente pertinente para el presente trabajo y motiva el uso simultáneo de dos indicadores estructurales, el HHI y la cuota de las cinco mayores entidades.

La literatura sobre concentración bancaria ha explorado igualmente sus implicaciones para la estabilidad financiera, con resultados no concluyentes. Beck, Demirgüç-Kunt y Levine (2006), en un panel de sesenta y nueve países, encontraron que los sistemas más concentrados presentan menor probabilidad de crisis sistémica, resultado que atribuyen a la mayor facilidad de supervisión y a la existencia de rentas que desincentivan la asunción de riesgo. Boyd y De Nicolò (2005) desarrollaron el argumento contrario: si el poder de mercado eleva el tipo de los préstamos, agrava los problemas de selección adversa y riesgo moral entre los prestatarios, aumentando el riesgo de las carteras. Para el caso español, Salas y Saurina (2003) documentaron que la desregulación de los años ochenta y noventa redujo el poder de mercado de bancos y cajas y modificó su comportamiento frente al riesgo, mientras que Jiménez, López y Saurina (2013), utilizando información individualizada del registro de crédito, hallaron una relación no lineal entre poder de mercado y riesgo asumido.

2.2 Reestructuración, exceso de capacidad y eficiencia

La crisis financiera de 2008 y la crisis de deuda soberana de 2011-2012 desencadenaron en España un proceso de consolidación sin precedentes, articulado en torno a la desaparición del modelo de caja de ahorros, la intervención del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria y el programa de asistencia financiera acordado con

las autoridades europeas en julio de 2012. El Banco de España (2017) ha documentado con detalle la secuencia de este proceso en su informe sobre la crisis financiera y bancaria en España. Desde una perspectiva analítica, la reestructuración perseguía tres objetivos simultáneos: recapitalizar las entidades viables, resolver ordenadamente las inviables y eliminar el exceso de capacidad instalada acumulado durante la fase expansiva.

El tercero de esos objetivos tiene una consecuencia directa sobre la estructura del mercado: el cierre de oficinas y la integración de entidades reducen mecánicamente el número de competidores y elevan la concentración. Maudos (2017) analizó las consecuencias territoriales de este ajuste, documentando el aumento del número de municipios sin oficina bancaria y advirtiendo sobre los riesgos de exclusión financiera asociados (véanse cap. 2, «Cierre de sucursales», y cap. 4, «Inclusión financiera»). Esta dimensión, que excede el objeto del presente trabajo, ha adquirido relevancia creciente en el debate español bajo la denominación de «desertización financiera» y es indisociable del proceso de concentración que aquí se analiza.

La cuestión de si la consolidación bancaria genera efectivamente ganancias de eficiencia ha recibido atención sostenida. La evidencia internacional sugiere que las economías de escala en banca se agotan a tamaños relativamente moderados y que las mejoras de eficiencia derivadas de las fusiones son menores de lo que anticipan sus promotores. Vives (2016) ofrece una síntesis del estado de la cuestión y subraya la tensión permanente entre competencia y estabilidad que atraviesa la regulación bancaria contemporánea.

2.3 Política monetaria, márgenes y traslación asimétrica

La tercera línea de literatura relevante conecta el entorno de tipos de interés con la rentabilidad bancaria. Borio, Gambacorta y Hofmann (2017), sobre una muestra de ciento nueve bancos internacionales de grandes dimensiones, documentaron una relación positiva entre el nivel del tipo de interés a corto plazo y la rentabilidad bancaria, así como una relación positiva con la pendiente de la curva de tipos; ambas relaciones resultan más intensas cuando los tipos parten de niveles bajos, lo que implica que el efecto de una subida es mayor precisamente en el contexto en que se produjo el giro monetario de 2022. Claessens, Coleman y Donnelly (2018), sobre 3.385 bancos de cuarenta y siete países, confirmaron que los entornos de tipos persistentemente bajos comprimen el margen de intereses y la rentabilidad, y que el efecto se acentúa cuanto más se prolonga la situación. Molyneux, Reghezza y Xie (2019) extendieron el análisis al periodo de tipos negativos, encontrando efectos adversos sobre el margen especialmente pronunciados en los bancos que dependen más intensamente de la financiación minorista.

El mecanismo que conecta estructura de mercado y transmisión monetaria fue formalizado por Drechsler, Savov y Schnabl (2017) bajo la denominación de «canal de los depósitos». Su argumento es que, al elevarse el tipo oficial, aumenta el coste de oportunidad de mantener saldos líquidos remunerados por debajo del mercado; las

entidades con poder de mercado local pueden ampliar el diferencial entre el tipo oficial y el que pagan por los depósitos sin sufrir una salida proporcional de fondos, porque los depositantes soportan costes de búsqueda y de cambio de entidad. La consecuencia es que el poder de mercado en el pasivo se traduce directamente en un mayor margen durante los ciclos de subida de tipos. Los mismos autores (Drechsler, Savov y Schnabl, 2021) mostraron posteriormente que la franquicia de depósitos actúa como cobertura natural del riesgo de tipo de interés, lo que refuerza el atractivo de una base de depósitos poco remunerada.

Este mecanismo se apoya en una literatura previa sobre rigidez asimétrica de los tipos de los depósitos. Hannan y Berger (1991) documentaron que los tipos de los depósitos son más rígidos a la baja cuando deberían subir y más flexibles cuando deben bajar, y que esa rigidez es mayor en mercados más concentrados. Neumark y Sharpe (1992) confirmaron el resultado sobre el mercado de depósitos de consumo estadounidense, estableciendo que las entidades situadas en mercados concentrados elevan sus tipos más lentamente ante subidas del tipo de mercado y los reducen más rápidamente ante bajadas. Para la zona del euro, Gambacorta (2008) analizó los determinantes de la fijación de tipos bancarios en Italia, y Altavilla, Canova y Ciccarelli (2020) documentaron la heterogeneidad de la traslación de la política monetaria a los tipos del crédito entre países del área, mostrando que las características de balance de las entidades y las condiciones nacionales explican una parte sustancial de las diferencias observadas.

2.4 Concentración, calidad del servicio y precios de los servicios bancarios

La literatura sobre poder de mercado en banca se ha centrado mayoritariamente en los precios explícitos —tipos de interés de activo y pasivo— y mucho menos en dos dimensiones que la clientela minorista percibe de forma directa: la accesibilidad física del servicio y el precio de los servicios no financieros, es decir, las comisiones.

Sobre la primera dimensión, Degryse y Ongena (2005) mostraron que la distancia entre prestatario y entidad tiene efectos económicamente relevantes sobre las condiciones de financiación, de modo que el cierre de oficinas no es un mero ajuste de costes sino una modificación de la estructura competitiva efectiva de cada mercado local. Esta constatación es especialmente pertinente en economías de baja densidad demográfica y elevada dispersión municipal, donde el cierre de una oficina puede eliminar la única alternativa disponible en decenas de kilómetros. Maudos (2017) documentó para España el aumento del número de municipios sin oficina bancaria durante la reestructuración, y el debate posterior sobre exclusión financiera ha situado esta cuestión en la agenda pública y regulatoria.

Sobre la segunda dimensión, el argumento teórico es el mismo que sustenta la rigidez de los tipos de los depósitos. Si los costes de búsqueda y de cambio de entidad son elevados y las alternativas locales escasas, la elasticidad de la demanda de servicios bancarios

básicos es reducida y las entidades pueden elevar las comisiones sin pérdida proporcional de clientela. Berger y Hannan (1998) señalaron que el poder de mercado se manifiesta tanto en el margen precio-coste como en una menor presión por la eficiencia; la traslación de esa lógica al ámbito de las comisiones y de la calidad del servicio es directa, aunque ha recibido menos atención empírica.

La medición de la calidad del servicio bancario plantea dificultades notorias. Las reclamaciones presentadas ante el supervisor constituyen una aproximación imperfecta —están condicionadas por oleadas litigiosas y por cambios en la propensión a reclamar— pero disponible de forma homogénea y prolongada. Este trabajo las utiliza con esas cautelas explícitas, combinándolas con indicadores de cobertura territorial y con la evolución de los ingresos por comisiones.

2.5 Aportación de este trabajo

La literatura reseñada permite formular predicciones contrastables, pero deja abiertas al menos cuatro cuestiones sobre las que este trabajo pretende aportar evidencia. En primer lugar, la mayor parte de los estudios sobre concentración y rentabilidad bancaria en Europa se refieren a periodos anteriores a la crisis de 2008 o, a lo sumo, a la fase inmediatamente posterior; el ciclo completo que va del rescate al récord de beneficios no ha sido analizado de forma sistemática. En segundo lugar, el episodio de normalización monetaria de 2022-2024 constituye un experimento natural de excepcional intensidad —450 puntos básicos de subida acumulada en el tipo de la facilidad de depósito— que permite medir la traslación diferencial al activo y al pasivo con datos observados y no simulados. En tercer lugar, el debate público español sobre los beneficios bancarios se ha desarrollado en gran medida sin una cuantificación explícita de la contribución relativa de la eficiencia y de los factores estructurales, que es precisamente lo que la hipótesis H5 se propone estimar. En cuarto lugar, las consecuencias de la concentración sobre las condiciones de servicio y sobre el precio de los servicios bancarios rara vez se analizan junto con sus efectos sobre la rentabilidad, pese a que constituyen las dos caras de un mismo fenómeno.

3. Datos y metodología

3.1 Fuentes y construcción de la base de datos

La totalidad de la información utilizada procede de estadísticas oficiales publicadas por el Banco Central Europeo y por el Banco de España. No se ha empleado ninguna fuente secundaria, ni se ha estimado, interpolado o imputado dato alguno: las observaciones ausentes se identifican como tales.

Del BCE se han extraído cuatro conjuntos de datos. El primero, *Consolidated Banking Data* (CBD2), proporciona la información de rentabilidad, cuenta de resultados, solvencia y

calidad del activo de las entidades de crédito en base consolidada, referida a los grupos bancarios nacionales y entidades independientes de cada país (sector de referencia 11, muestra completa). De este conjunto proceden el ROE, el ROA, el resultado antes de impuestos, el margen de intereses, las comisiones netas, los gastos de explotación, la ratio de eficiencia, las provisiones y deterioros, la ratio de capital ordinario de nivel 1 (CET1), la ratio de solvencia total, los activos ponderados por riesgo, la ratio de préstamos dudosos, la ratio créditos/depósitos y el activo total.

El segundo conjunto, *Banking Structural Statistical Indicators* (SSI), aporta los indicadores estructurales: el índice de Herfindahl-Hirschman calculado sobre los activos totales de las entidades de crédito, la cuota de activos de las cinco mayores entidades, el número de oficinas y el número de empleados. La ventaja de esta fuente es que aplica una metodología homogénea a todos los Estados miembros, lo que hace comparables las cifras entre países; su limitación es que se refiere al conjunto de entidades de crédito y no permite desagregar por forma jurídica.

El tercer conjunto, *MFI Interest Rate Statistics* (MIR), proporciona los tipos de interés efectivamente aplicados por las entidades. Se han utilizado los tipos de saldos vivos —no los de nuevas operaciones— por ser los relevantes para la cuenta de resultados: el tipo de los depósitos a plazo de hogares y de sociedades no financieras, el tipo de los depósitos a la vista de ambos sectores y el tipo del crédito vivo a hogares y a sociedades no financieras. El cuarto conjunto recoge los tipos oficiales del Eurosistema —facilidad de depósito y operaciones principales de financiación— y el Euríbor a tres meses; en todos los casos se han calculado medias anuales a partir de los datos diarios o mensuales originales.

Del Banco de España se han utilizado tres fuentes. La primera es el Registro de Oficinas de Entidades Supervisadas, alimentado por la Central de Información de Riesgos, para el análisis municipal de la red territorial, restringido a oficinas operativas con exclusión de las oficinas de representación. La segunda es el Boletín Estadístico, del que se han extraído las series de la cuenta de resultados de las entidades de depósito referidas exclusivamente a los negocios en España —cuadro 4.36, del que proceden los gastos de explotación, los gastos de personal, el margen de intereses y el margen bruto; cuadro 4.40, del que proceden las comisiones percibidas y pagadas; cuadro 4.46, número de empleados; y cuadro 4.47, número de oficinas—. Estas series tienen una ventaja decisiva sobre las consolidadas del BCE para el análisis de costes y comisiones: se refieren al perímetro doméstico, de modo que numerador y denominador comparten ámbito y permiten calcular magnitudes por empleado y por oficina sin el sesgo que introduciría la actividad exterior de los grandes grupos españoles. Las series del cuadro 4.36 y del 4.40 son trimestrales y de flujo, por lo que el dato anual se obtiene como suma de los cuatro trimestres. La tercera fuente es la Memoria de Reclamaciones del Departamento de Conducta de Entidades, de la que procede la serie anual de reclamaciones presentadas.

De la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) se han utilizado los Informes Anuales sobre Remuneraciones de los Consejeros (IARC), regulados por la Orden ECC/461/2013 y por la Circular 4/2013 de la propia Comisión. Para los ejercicios 2016 a 2025 se han procesado los informes individuales de las cinco mayores entidades depositados en el registro público; para 2013 a 2015, no cubiertos por ese registro, se ha acudido al anexo de datos individuales del informe agregado que la CNMV publica cada ejercicio. Ambas fuentes se solapan en 2016 y 2017, y las diez observaciones comunes coinciden exactamente, lo que acredita la homogeneidad del empalme.

De Eurostat se han tomado la densidad de población de cada país (demo_r_d3dens) y la población media anual (demo_gind), utilizadas para relativizar la evolución de la red de oficinas. Del propio BCE se ha tomado el índice armonizado de precios de consumo (IAPC) de España, empleado para deflactar las series de costes y comisiones.

La base resultante es un panel equilibrado de cinco países —España, Alemania, Francia, Italia y Países Bajos—[1] para dieciocho ejercicios (2008-2025), es decir, noventa observaciones país-año, complementado con los agregados de la zona del euro y de la Unión Europea, que se utilizan como referencia comparativa pero no se incorporan a las estimaciones para evitar la doble contabilización.

Se han aplicado dos transformaciones a los datos originales. El BCE publica la ratio de eficiencia con signo negativo; aquí se presenta en valor absoluto, de modo que un valor menor indica mayor eficiencia. El índice de Herfindahl-Hirschman se publica en escala 0-1 y se ha convertido a la escala 0-10.000 habitual en la literatura y en las directrices de las autoridades de competencia.

La integridad de la extracción se ha verificado contrastando, para cada serie, el valor mínimo, el máximo, la media y la desviación típica calculados sobre los datos descargados con los estadísticos descriptivos publicados por la propia fuente. Los cuatro estadísticos coinciden en todos los casos comprobados. Una salvedad afecta a 2025: las observaciones de CBD2 para ese ejercicio son preliminares y no forman parte todavía de la publicación anual armonizada del BCE; se han incluido por ser la información más reciente disponible, pero los resultados que dependen de ellas se señalan expresamente como provisionales a lo largo del texto.

[1] La selección de estos cinco países combina tres criterios: son, junto con Bélgica, las mayores economías de la zona del euro por producto interior bruto (PIB); cuentan con los sistemas bancarios de mayor tamaño por activos totales una vez excluidos los centros financieros cuyo tamaño relativo al PIB doméstico los convierte en atípicos (Luxemburgo e Irlanda); y forman parte del euro de manera continuada desde su creación en 1999, sin discontinuidades derivadas de procesos de adhesión posterior. A título orientativo, Alemania y Francia gestionan activos bancarios totales del orden de 8-9 billones de euros, España en torno a 4 billones, e Italia y Países Bajos entre 2,5 y 2,7 billones (BCE, *dataset* SSI).

3.2 Definición de variables

La variable dependiente principal es el ROE, definido por el BCE como el cociente entre el resultado del ejercicio y los recursos propios medios. Como variable dependiente alternativa se emplea el ROA, cociente entre el resultado y el activo total medio, que resulta insensible a la estructura de capital y por tanto a los cambios en el apalancamiento derivados de la nueva regulación prudencial.

Las variables estructurales son el HHI, expresado en puntos, y la cuota de las cinco mayores entidades (CR5), expresada en porcentaje. Ambos se refieren a la distribución de los activos totales entre las entidades de crédito de cada país.

Las variables de tipos de interés requieren una precisión metodológica. Se han construido tres agregados: la remuneración media de los depósitos a plazo, media simple de los tipos aplicados a hogares y a sociedades no financieras sobre saldos vivos; la remuneración media de los depósitos a la vista, media simple de los tipos aplicados a ambos sectores; y el coste medio del crédito vivo, media simple de los tipos del crédito a hogares y a sociedades no financieras. El diferencial crédito-depósito se define como la diferencia entre el coste medio del crédito vivo y la remuneración media de los depósitos a plazo. La distinción entre depósitos a plazo y depósitos a la vista es esencial para el contraste de H3: en los sistemas bancarios de la zona del euro los depósitos a la vista constituyen la fracción mayoritaria del pasivo minorista, y es sobre ellos donde la rigidez a la subida resulta más pronunciada.

Las variables de control son la ratio de eficiencia, la ratio de préstamos dudosos, la ratio CET1 y el tipo de la facilidad de depósito del BCE (Banco Central Europeo, 2024; Fondo Monetario Internacional [FMI], 2024).[2] Estas tres primeras están disponibles desde 2014, por el cambio en el marco de reporte supervisor, lo que reduce a sesenta el número de observaciones en las especificaciones que las incluyen.

3.3 Estrategia econométrica

El contraste de las hipótesis se articula en tres bloques metodológicos.

El primer bloque es descriptivo-inferencial. Se divide el periodo muestral en cuatro subperiodos definidos por acontecimientos exógenos al sector: la crisis financiera y de deuda soberana (2008-2013), la fase de recuperación y tipos bajos (2014-2019), la pandemia (2020-2021) y la normalización monetaria (2022-2025). Para cada indicador se calculan las medias de cada subperiodo y se contrastan las diferencias mediante el

[2] Se utiliza la facilidad de depósito (DFR) como tipo de referencia de la política monetaria porque, desde la adjudicación plena a tipo fijo en las operaciones principales de financiación (octubre de 2008) y de forma más acusada tras los sucesivos programas de compra de activos, el Eurosistema opera en un sistema de «suelo» con exceso estructural de liquidez, en el que los tipos de mercado monetario se sitúan en el entorno de la DFR y no del tipo de las operaciones principales de financiación (MRO). El propio Banco Central Europeo identifica la DFR como el tipo mediante el que el Consejo de Gobierno orienta su política monetaria; el FMI analiza el marco operativo de corredor frente a suelo. El tipo de las operaciones principales de financiación se recoge también en la tabla 4 y en la base de datos como referencia complementaria.

estadístico t de Welch, que no exige el supuesto de igualdad de varianzas entre grupos, especialmente inadecuado aquí dado que la varianza del ROE es sustancialmente mayor en el subperiodo de crisis.

El segundo bloque estima modelos de regresión sobre la serie temporal española (dieciocho observaciones anuales) y sobre el panel de cinco países (noventa observaciones). Los modelos de panel se estiman mediante el estimador intragrupos, que elimina la heterogeneidad inobservable constante en el tiempo específica de cada país —modelo de negocio predominante, marco institucional, estructura del sistema financiero— y explota únicamente la variación temporal dentro de cada país. Se reportan errores estándar robustos a heterocedasticidad de tipo HC1, con la corrección de grados de libertad correspondiente a los efectos fijos absorbidos. Como comprobación de robustez se estima una especificación con efectos fijos de país y de año, que absorbe además cualquier perturbación común a todos los países en cada ejercicio, incluidas las decisiones de política monetaria del Eurosistema.

Las especificaciones estimadas responden a la formulación general

$$\mathbf{ROE}_{it} = \alpha_i + \beta' \mathbf{X}_{it} + \varepsilon_{it}$$

donde α_i recoge el efecto fijo del país *i* y $\mathbf{X}_{it}$ el vector de regresores correspondiente a cada modelo. Los modelos 1 a 3 incorporan progresivamente la concentración, el tipo oficial y los controles de calidad del activo, solvencia y eficiencia; los modelos 4 y 5 examinan por separado el efecto de la remuneración de los depósitos y del coste del crédito; el modelo 6 estima conjuntamente el diferencial crédito-depósito, la concentración y la eficiencia; el modelo 7 sustituye el ROE por el margen de intereses como variable dependiente, y el modelo 8 por el ROA.

En las estimaciones sobre la serie temporal española se incorpora una variable ficticia para el ejercicio 2012. La justificación es sustantiva y no meramente estadística: el saneamiento extraordinario ordenado por los Reales Decretos-leyes 2/2012 y 18/2012 y el traspaso de activos a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria concentraron en un único ejercicio pérdidas que corresponden económicamente a varios años. Sin este tratamiento, una observación de −25,6 % de ROE domina la estimación de cualquier modelo con dieciocho observaciones.

El tercer bloque contrasta específicamente la asimetría de la transmisión monetaria. Se estiman, en primer lugar, ecuaciones de traslación en niveles con efectos fijos de país, que aproximan la elasticidad de largo plazo de cada tipo bancario respecto del tipo oficial. En segundo lugar se estima, en primeras diferencias, la especificación

$$\Delta r_{it} = \alpha + \beta^{+} \cdot \Delta i_t^{+} + \beta^{-} \cdot \Delta i_t^{-} + \varepsilon_{it}$$

donde Δi_t^{+} recoge las variaciones positivas del tipo oficial y Δi_t^{-} las negativas, y se contrasta formalmente la hipótesis nula de simetría $\beta^{+} = \beta^{-}$ mediante un contraste de Wald.

Adicionalmente se calcula, para el ciclo 2021-2024, la ratio de traslación acumulada de cada tipo bancario respecto de la variación del tipo oficial en cada uno de los cinco países.

Para el contraste de H5 se comparan los coeficientes de determinación intragrupos de especificaciones anidadas y se estiman coeficientes estandarizados, que permiten comparar la magnitud del efecto de variables medidas en escalas distintas.

4. Resultados

4.1 La transformación estructural del sistema bancario español

La tabla 1 resume la transformación del sistema bancario español entre 2008 y 2025.

Tabla 1: Estructura y rentabilidad del sistema bancario español, 2008-2025

Año	HHI (ptos.)	CR5 (%)	Oficinas	Empleados	Activo (mm €)	ROE (%)	ROA (%)
2008	497	42,4	46.065	276.497	3.287	12,70	0,75
2009	507	43,3	44.431	267.383	3.404	9,23	0,60
2010	528	44,3	43.164	261.389	3.498	8,79	0,54
2011	596	48,1	40.103	245.956	3.604	0,24	0,01
2012	654	51,4	38.142	234.292	3.595	-25,61	-1,47
2013	719	54,4	33.713	215.953	3.271	6,03	0,42
2014	839	58,3	31.999	201.656	3.345	5,74	0,42
2015	896	60,2	31.087	196.556	3.471	6,62	0,49
2016	937	61,8	28.807	186.982	3.450	5,07	0,39
2017	965	63,7	27.480	183.053	3.377	7,10	0,53
2018	1.138	68,5	26.166	179.054	3.383	8,27	0,61
2019	1.110	67,4	24.004	173.447	3.497	6,85	0,51
2020	1.082	66,4	22.201	171.435	3.657	-3,57	-0,23
2021	1.271	69,3	19.242	164.427	3.759	10,55	0,67
2022	1.327	69,6	17.851	158.655	3.846	10,14	0,63
2023	1.331	69,5	17.820	161.348	3.952	12,05	0,79
2024	1.297	67,1	17.593	163.863	4.043	13,92	0,94
2025	1.306	67,4	17.282	166.231	4.222	14,20	0,96

Fuente: elaboración propia a partir de BCE (SSI y CBD2).

Las magnitudes son de una escala poco frecuente en un sector maduro de una economía avanzada. En diecisiete ejercicios el número de oficinas se redujo en 28.783 unidades, un 62,5 %; la plantilla, en 110.266 empleados, un 39,9 %. El activo total, por el contrario, creció de 3,29 a 4,22 billones de euros, un 28,4 %. Es decir: el sistema gestiona hoy un balance sensiblemente mayor con algo más de un tercio de las oficinas y tres quintas partes de los empleados que tenía en 2008.

Esa contracción de la capacidad instalada no se ha distribuido de forma neutral entre competidores. El índice de Herfindahl-Hirschman se elevó de 497 a 1.306 puntos y la

cuota de las cinco mayores entidades del 42,4 % al 67,4 %, alcanzando su máximo del 69,6 % en 2022 (véase cap. 1, «Concentración financiera»). La figura 1 muestra la evolución de la rentabilidad; la figura 2, la de la concentración y la red.

Figura 1: Rentabilidad sobre recursos propios, 2008-2025

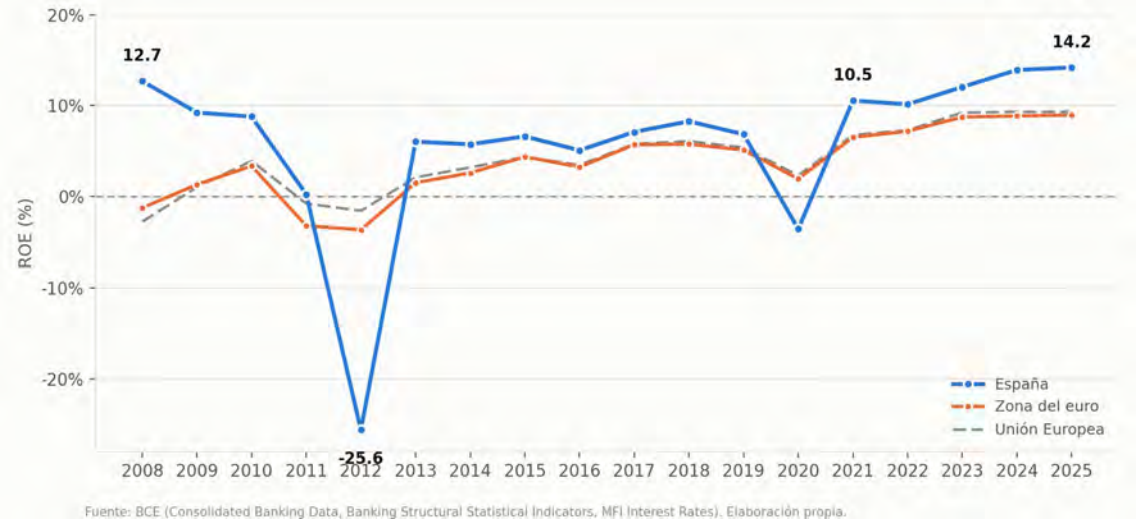
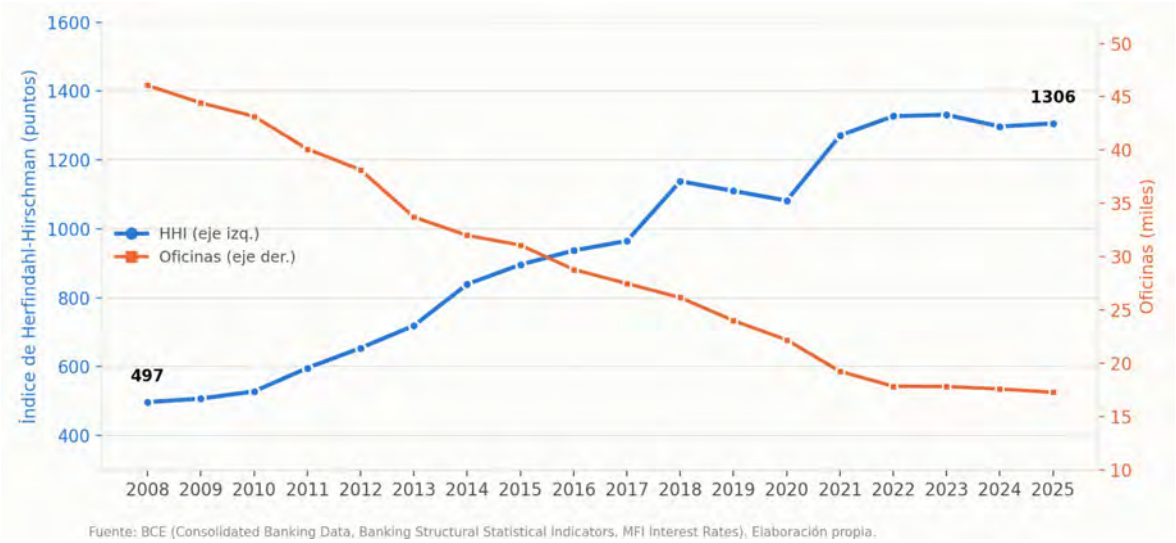


Figura 2: Concentración y red de oficinas en España, 2008-2025



La comparación internacional (tabla 2) sitúa el caso español en su contexto. Entre las cinco grandes economías del euro, España e Italia son las que registran el mayor incremento de la concentración: el HHI español se multiplica por 2,63 y el italiano por 2,38, mientras que Francia y Países Bajos lo reducen ligeramente y Alemania, partiendo de niveles muy bajos, lo casi duplica sin superar los 360 puntos. En cuanto a la red, la contracción española del 62,5 % solo es superada por la neerlandesa (−71,4 %), que parte de un sistema ya extraordinariamente concentrado, y contrasta con la francesa (−17,2 %).

Tabla 2: Estructura de mercado y rentabilidad en las cinco grandes economías del euro

País	HHI 2008	HHI 2025	CR5 2008	CR5 2025	Ofic. 2008	Ofic. 2025	Δ red	ROE 2021	ROE 2024
España	497	1.306	42,4	67,4	46.065	17.282	-62,5 %	10,55	13,92
Italia	307	732	31,2	51,2	34.169	19.182	-43,9 %	5,43	13,73
Alemania	191	360	22,7	35,4	39.531	17.306	-56,2 %	3,91	5,48
Francia	681	598	51,2	46,3	39.467	32.674	-17,2 %	7,34	6,39
Países Bajos	2.167	2.090	86,7	81,3	3.421	980	-71,4 %	8,68	10,61

Fuente: elaboración propia a partir de BCE (SSI y CBD2).

Estas cifras agregadas, sin embargo, no son directamente comparables entre países sin corregir por la distribución territorial de la población. España es, con diferencia, la economía menos densamente poblada de las cinco: 96,2 habitantes por kilómetro cuadrado en 2023, frente a 107,9 en Francia, 198,1 en Italia, 235,8 en Alemania y 526,0 en Países Bajos. Es además un país de poblamiento extraordinariamente disperso, con más de ocho mil municipios, la mayoría de ellos de reducido tamaño. En una economía con esa geografía, un mismo recorte porcentual de la red de oficinas no produce el mismo efecto sobre la distancia efectiva del cliente a su entidad que en Países Bajos o en Alemania.

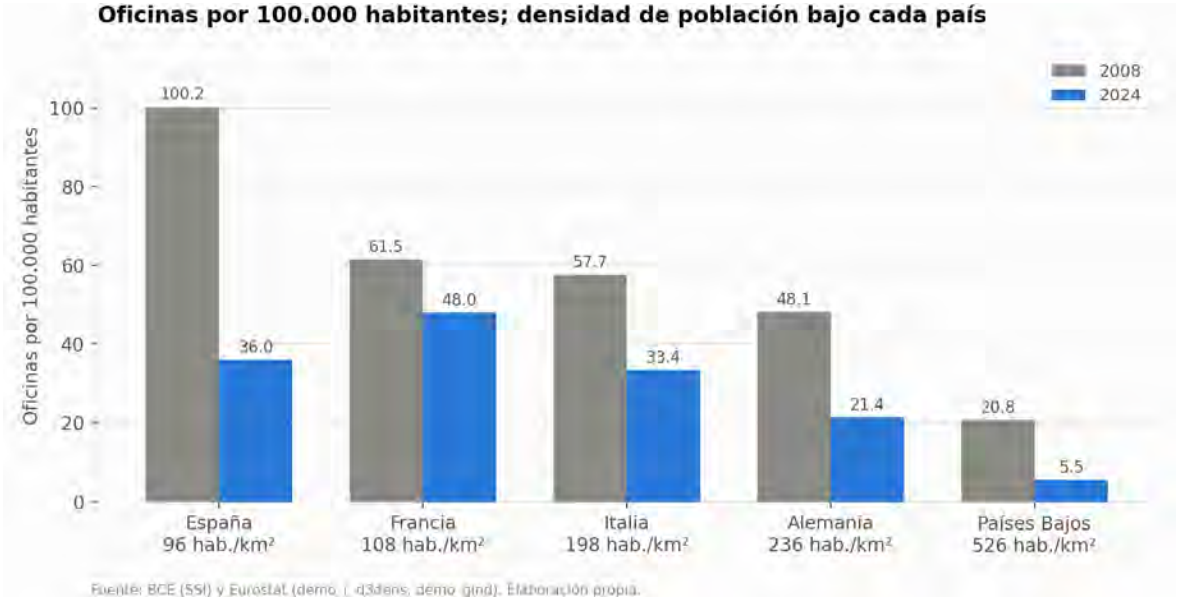
Tabla 3: Cobertura territorial y densidad de población

País	Densidad (hab./km²)	Ofic./100.000 h. 2008	Ofic./100.000 h. 2024	Hab./oficina 2024	Δ red 2008-2024
España	96,2	100,2	36,0	2.778	-61,8 %
Francia	107,9	61,5	48,0	2.083	-16,3 %
Italia	198,1	57,7	33,4	2.994	-42,4 %
Alemania	235,8	48,1	21,4	4.677	-54,8 %
Países Bajos	526,0	20,8	5,5	18.323	-71,3 %

Fuente: elaboración propia a partir de BCE (SSI) y Eurostat (demo_r_d3dens y demo_gind).

La tabla 3 y la figura 3 muestran una imagen que conviene interpretar con precaución. España mantiene todavía en 2024 una densidad de red relativamente alta en términos poblacionales —36,0 oficinas por cada 100.000 habitantes, frente a 21,4 en Alemania y 5,5 en Países Bajos— pero ha sufrido el segundo mayor recorte porcentual del grupo, solo por detrás del neerlandés. Y, sobre todo, esa densidad poblacional relativamente elevada se despliega sobre un territorio en el que la población está mucho más dispersa: los 2.778 habitantes por oficina de España se reparten sobre una superficie por habitante 2,5 veces mayor que la alemana y 5,5 veces mayor que la neerlandesa.

Figura 3: Densidad de red y densidad de población



El análisis municipal del Registro de Oficinas del Banco de España permite precisar el alcance de esta cuestión para el caso español. Entre 2015 y 2025 el número de municipios con al menos una oficina bancaria descendió de 4.174 a 3.602: 646 municipios perdieron toda presencia bancaria en su término. En 2025, 1.401 municipios españoles dependían de una sola oficina (véase cap. 2, «Cierre de sucursales», secc. 3.2, «Municipios con una sola oficina»). La reducción de la red no es, por tanto, un ajuste homogéneo de capacidad: es un repliegue que se concentra en los territorios de menor densidad y que produce efectos sobre la accesibilidad financiera, la cohesión territorial y las condiciones de competencia local que no tienen equivalente en sistemas bancarios de geografía más compacta. Esta dimensión se retoma en el contraste de H6.

4.2 H1: reestructuración y rentabilidad

La tabla 4 presenta las medias de los principales indicadores en cada uno de los cuatro subperiodos, y la tabla 5 los contrastes de diferencia de medias frente al periodo de normalización monetaria.

Tabla 4: Medias por subperiodo. España, 2008-2025

Indicador	Crisis (2008-2013)	Recuperación (2014-2019)	COVID (2020-2021)	Normalización (2022-2025)
ROE (%)	1,90	6,61	3,49	12,58
ROA (%)	0,14	0,49	0,22	0,83
Resultado antes de impuestos (% activo)	0,12	0,67	0,49	1,13
Margen de intereses (% activo)	1,82	1,96	1,67	2,25
Comisiones netas (% activo)	0,64	0,69	0,62	0,74
Comisiones netas (% margen neto)	44,23	50,38	51,29	43,34

Indicador	Crisis (2008-2013)	Recuperación (2014-2019)	COVID (2020-2021)	Normalización (2022-2025)
Gastos de explotación (% activo)	1,35	1,47	1,24	1,35
Ratio de eficiencia (%)	48,3	51,6	50,6	44,2
HHI (puntos)	584	981	1.176	1.315
CR5 (%)	47,3	63,3	67,9	68,4
Oficinas	40.936	28.257	20.722	17.636
Empleados	250.245	186.791	167.931	162.524
Remuneración de depósitos a plazo (%)	2,91	0,78	0,37	1,66
Remuneración de depósitos a la vista (%)	0,59	0,14	0,02	0,26
Coste del crédito vivo (%)	4,00	2,33	1,72	3,62
Diferencial crédito-depósito (pp)	1,09	1,55	1,35	1,96
Facilidad de depósito del BCE (%)	0,73	-0,32	-0,50	2,34
Euríbor a 3 meses (%)	1,48	-0,18	-0,49	2,38
Operaciones principales de financiación del BCE (%)	1,36	0,04	0,00	2,73

Fuente: elaboración propia a partir de BCE (CBD2, SSI, MIR y tipos oficiales).

Tabla 5: Contrastes de diferencia de medias frente al periodo de normalización monetaria (t de Welch)

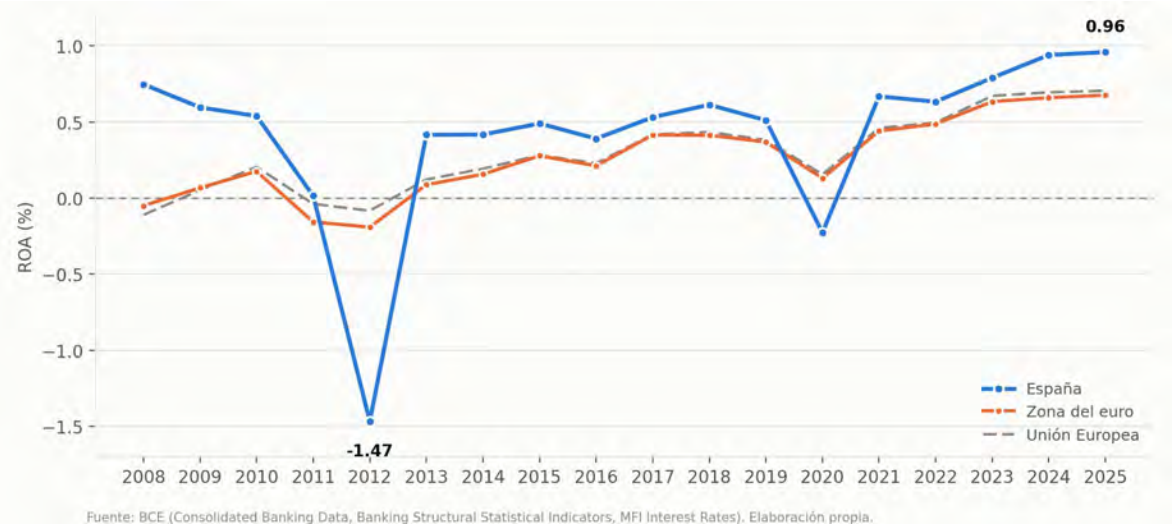
Indicador	Comparación	Diferencia	t de Welch	p-valor
ROE (%)	Recuperación → Normalización	5,968	5,71	0,0034 ***
ROE (%)	COVID → Normalización	9,089	1,28	0,4177
ROA (%)	Recuperación → Normalización	0,339	4,09	0,0139 **
ROA (%)	COVID → Normalización	0,610	1,35	0,3978
Margen de intereses (% activo)	Recuperación → Normalización	0,291	2,52	0,0786 *
Margen de intereses (% activo)	COVID → Normalización	0,584	5,17	0,0137 **
Comisiones netas (% activo)	Recuperación → Normalización	0,045	1,94	0,0929 *
Comisiones netas (% activo)	COVID → Normalización	0,114	3,54	0,0809 *
Comisiones netas (% margen neto)	Recuperación → Normalización	-7,042	-2,47	0,0390 **
Comisiones netas (% margen neto)	COVID → Normalización	-7,954	-2,43	0,1306
Gastos de explotación (% activo)	Recuperación → Normalización	-0,117	-3,56	0,0180 **
Gastos de explotación (% activo)	COVID → Normalización	0,109	2,41	0,1129

Indicador	Comparación	Diferencia	t de Welch	p-valor
Ratio de eficiencia (%)	Recuperación → Normalización	-7,334	-5,58	0,0010 ***
Ratio de eficiencia (%)	COVID → Normalización	-6,332	-4,65	0,0144 **
Diferencial crédito-depósito (pp)	Recuperación → Normalización	0,409	4,15	0,0048 ***
Diferencial crédito-depósito (pp)	COVID → Normalización	0,612	7,85	0,0031 ***
Depósitos a plazo (%)	Recuperación → Normalización	0,878	1,79	0,1446
Depósitos a plazo (%)	COVID → Normalización	1,287	2,86	0,0636 *
Coste del crédito (%)	Recuperación → Normalización	1,287	2,51	0,0650 *
Coste del crédito (%)	COVID → Normalización	1,898	4,01	0,0277 **
HHI (puntos)	Recuperación → Normalización	334,417	6,78	0,0009 ***
HHI (puntos)	COVID → Normalización	138,750	1,46	0,3792
CR5 (%)	Recuperación → Normalización	5,074	2,87	0,0265 **
CR5 (%)	COVID → Normalización	0,545	0,35	0,7714

Nota: la diferencia se expresa como media del periodo de normalización menos media del periodo de referencia. *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,10.

La evidencia respalda H1 en su formulación descriptiva, pero matiza sustancialmente su interpretación causal. El ROE medio pasa del 1,90 % en el periodo de crisis al 6,61 % en la fase de recuperación y al 12,58 % en la de normalización monetaria; el ROA sigue la misma trayectoria, del 0,14 % al 0,49 % y al 0,83 %. Ahora bien, el salto entre la crisis y la recuperación —el subperiodo en que se concentra el grueso de la reestructuración: fusiones, cierre de oficinas y ajuste de plantillas— no resulta estadísticamente significativo (diferencia de 4,71 puntos, t = 0,82, p = 0,451), consecuencia de la elevada varianza del ROE durante la crisis. Por el contrario, la diferencia entre la fase de recuperación y la de normalización monetaria es netamente significativa (5,97 puntos, t = 5,71, p = 0,003 para el ROE; 0,34 puntos, t = 4,09, p = 0,014 para el ROA). La figura 4 recoge la evolución del ROA, que replica la del ROE sin verse afectada por los cambios en la estructura de capital.

Figura 4: Rentabilidad sobre activos (ROA), 2008-2025



Este patrón es informativo, pero su lectura requiere una precisión importante. La rentabilidad se estabiliza en niveles moderados —entre el 5,1 % y el 8,3 % entre 2013 y 2019— y solo alcanza cotas históricas cuando cambia el entorno de tipos de interés. La ausencia de un salto significativo de rentabilidad durante la fase de ajuste no significa que la reestructuración fuese irrelevante: significa que sus efectos no son contemporáneos. La reestructuración operó sobre la estructura del mercado —redujo el número de competidores, elevó la concentración y modificó las condiciones de competencia local— y el rendimiento de esa estructura transformada solo se materializa cuando el entorno permite explotarla. Con tipos de interés en el entorno del cero o negativos, entre 2014 y 2021, el poder de fijación de precios sobre el pasivo carece de valor económico: no existe margen que extraer de un depósito remunerado al 0,3 % cuando el tipo oficial es del −0,5 %. Cuando el tipo oficial sube 450 puntos básicos, ese mismo poder de fijación de precios se convierte en el principal determinante del margen.

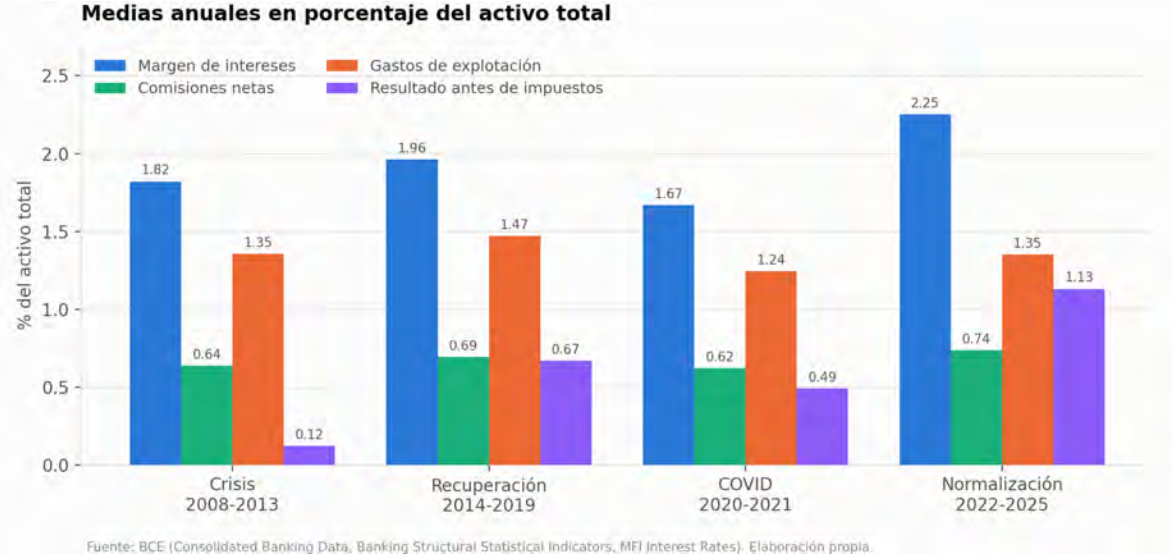
La formulación correcta, por tanto, no es que la reestructuración no explique la rentabilidad, sino que la explica con retardo y condicionalmente. La evidencia econométrica presentada en la sección 4.3 respalda esta lectura: el efecto del índice de concentración sobre el ROE crece de forma monótona hasta un retardo de tres ejercicios, y la sección 4.4 muestra que la concentración reduce significativamente la traslación del tipo oficial a los depósitos a la vista, un mecanismo que solo produce efectos cuando los tipos se mueven. La reestructuración fue condición necesaria para restaurar la viabilidad del sistema; la estructura de mercado que dejó tras de sí fue la que convirtió el giro monetario en una rentabilidad récord.

El repunte de márgenes no es exclusivo de la banca: el Observatorio de Márgenes Empresariales (AEAT-Banco de España) muestra que, ya en 2024, el margen sobre ingresos de las entidades financieras alcanzaba el 28 % y el de las diez mayores entidades del sector el 31 %, frente al 22 % previo a la pandemia (CCOO, 2026, p. 2), una magnitud coherente con el salto de rentabilidad aquí documentado.

La figura 5 desglosa la cuenta de resultados por subperiodos y permite identificar el origen contable de la mejora. El margen de intereses pasa de una media del 1,96 % del activo en la fase de recuperación al 2,25 % en la de normalización (diferencia de 0,29 puntos, p = 0,079); las comisiones netas se elevan del 0,69 % al 0,74 % (p = 0,093); y los gastos de explotación descienden del 1,47 % al 1,35 % (p = 0,018). El resultado antes de impuestos se eleva del 0,67 % al 1,13 % del activo. El componente que más aporta en términos absolutos es el margen de intereses.

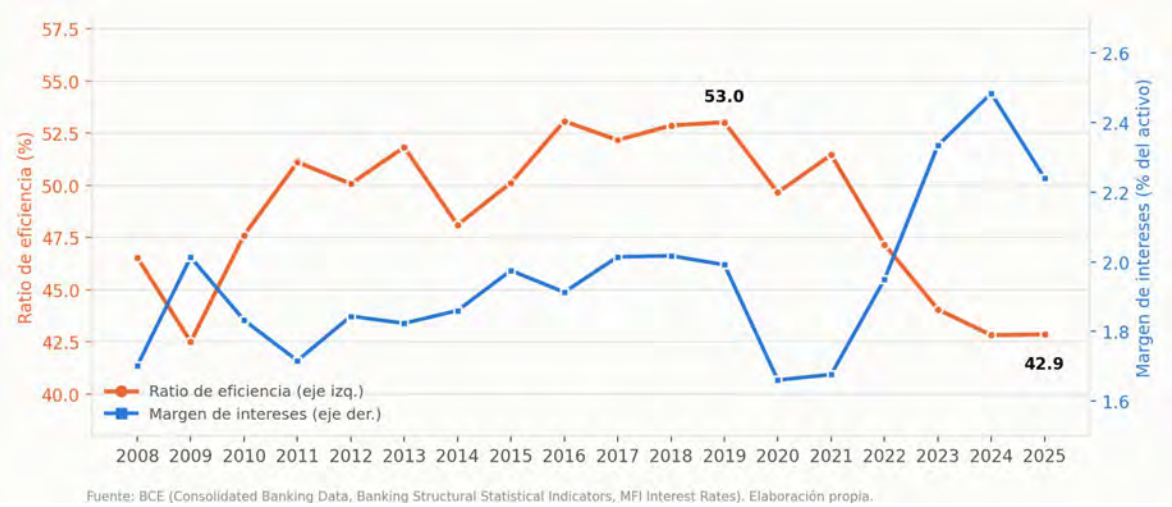
A la luz de la pregunta planteada en la sección 4.7.1 sobre si las comisiones compensan un margen de intereses más estrecho, cabe extender el contraste al mismo perímetro consolidado de esta tabla. Sobre el margen neto —margen bruto menos gastos de explotación, calculado igual que en la sección 4.7.1 pero con datos del BCE (CBD2) para el conjunto del grupo, no solo el negocio en España— las comisiones netas pasan del 44,23 % en la crisis al 50,38 % en la recuperación y al 51,29 % durante la COVID, para caer al 43,34 % en la normalización monetaria (tabla 4), un descenso significativo frente a la recuperación (t de Welch = -2,47, p = 0,039; tabla 5). La dirección coincide en parte con la hipótesis de compensación: el peso de las comisiones es máximo en el subperiodo de menor margen de intereses (COVID, 1,67 % del activo) y mínimo en el de mayor margen (normalización, 2,25 %). Sin embargo, el patrón no es tan nítido como el hallado con datos exclusivamente domésticos en la sección 4.7.1: la correlación anual entre el margen de intereses y esta misma proporción es de solo -0,37 en el perímetro consolidado (frente a -0,78 en el negocio doméstico), y la correlación entre el margen de intereses y las comisiones netas sobre el activo total —sin relativizar por el margen neto— es en realidad positiva (+0,80): en el conjunto del grupo, que incorpora la actividad internacional, comisiones y margen de intereses tienden a moverse en la misma dirección, probablemente porque ambos ingresos crecen conjuntamente en los ejercicios de mayor actividad. El patrón de compensación documentado en la sección 4.7.1 parece, por tanto, un rasgo específico del negocio doméstico que no se generaliza sin matices al perímetro consolidado del grupo.

Figura 5: Cuenta de resultados de la banca española por subperiodos



Conviene subrayar un elemento adicional relativo a la eficiencia. La ratio de gastos sobre ingresos mejora de forma significativa entre la fase de recuperación y la de normalización, del 51,6 % al 44,2 % (t = 5,58, p = 0,001). Sin embargo, esa mejora no procede principalmente de una reducción del numerador —los gastos de explotación en porcentaje del activo se sitúan en 2022-2025 (1,35 %) en el mismo nivel que en 2008-2013 (1,35 %)— sino del crecimiento del denominador. La figura 6 muestra con nitidez que la ratio de eficiencia se deteriora o permanece estancada durante toda la fase de cierre masivo de oficinas y solo mejora cuando el margen de intereses se expande, a partir de 2022. La eficiencia observada es, en una parte sustancial, un efecto contable del aumento de los ingresos.

Figura 6: Ratio de eficiencia y margen de intereses en España, 2008-2025



4.2.1 Los costes que no bajaron

Este resultado merece un examen específico, porque contradice de forma directa el relato dominante sobre la reestructuración. Para realizarlo con precisión es necesario

abandonar el perímetro consolidado del BCE —que incorpora la actividad exterior de los grandes grupos españoles— y trabajar con las series del Boletín Estadístico del Banco de España referidas exclusivamente a los negocios en España, que permiten relacionar costes, plantilla y red sobre un mismo ámbito.

Tabla 6: Costes, plantilla y red. Entidades de depósito, negocios en España, 2008-2025

Año	Gtos. explotación (M€)	Gtos. personal (M€)	Empleados	Coste/empleado (€)	Oficinas
2008	29.508	17.901	270.855	66.092	45.662
2009	29.400	17.742	263.093	67.437	44.085
2010	29.431	17.643	257.578	68.494	42.894
2011	28.464	16.889	242.726	69.582	39.843
2012	26.951	15.587	231.389	67.362	37.903
2013	26.798	15.108	212.991	70.934	33.527
2014	26.116	14.329	203.305	70.479	31.817
2015	26.261	14.182	197.833	71.687	30.921
2016	26.388	13.943	189.280	73.662	28.643
2017	26.625	13.931	185.297	75.182	27.320
2018	25.990	13.648	181.999	74.987	26.011
2019	26.473	13.872	176.838	78.443	23.851
2020	25.491	13.105	175.185	74.808	22.299
2021	25.536	12.930	164.101	78.792	19.015
2022	25.006	12.781	158.318	80.727	17.648
2023	26.782	13.667	161.640	84.553	17.603
2024	28.399	14.669	163.496	89.723	17.379
2025	29.290	15.405	165.842	92.891	17.109

Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España, Boletín Estadístico, cuadros 4.36, 4.46 y 4.47.

Tabla 7: Variación acumulada 2008-2025 en términos nominales y reales

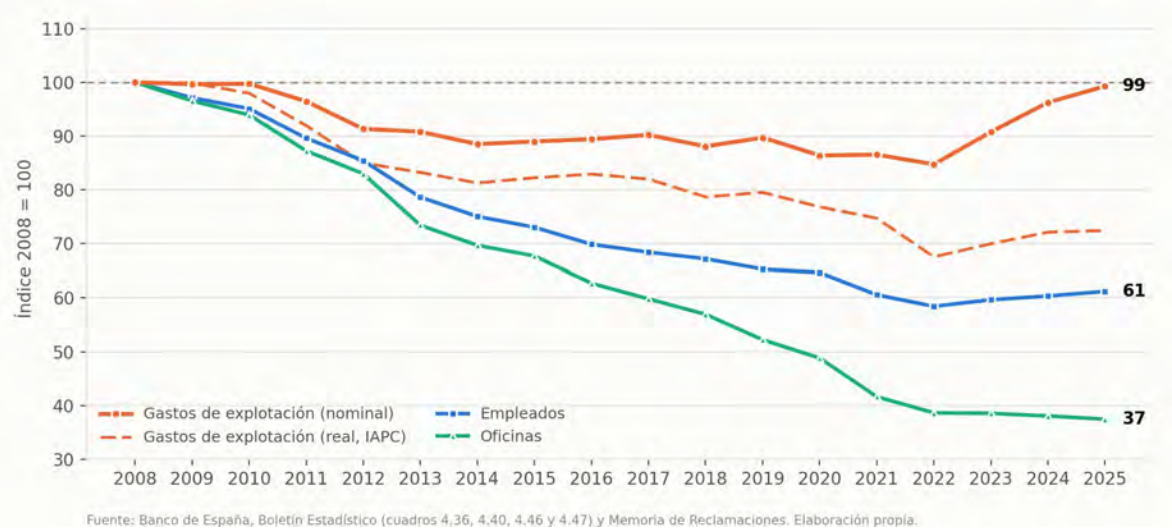
Magnitud	2008	2025	Var. nominal	Var. real (IAPC)
Gastos de explotación totales	29.508	29.290	-0,7 %	-27,6 %
Gastos de personal	17.901	15.405	-13,9 %	-37,2 %
Coste medio por empleado	66.092	92.891	40,5 %	2,6 %
Número de empleados	270.855	165.842	-38,8 %	—
Número de oficinas	45.662	17.109	-62,5 %	—
Peso de los gastos de personal en los de explotación	60,7 %	52,6 %	—	—

Nota: la deflación emplea el índice armonizado de precios de consumo de España, cuya variación acumulada entre las medias anuales de 2008 y 2025 es del 37,0 %. Fuente: Banco de España (Boletín Estadístico) y BCE (IAPC). Elaboración propia.

Las cifras son contundentes. Entre 2008 y 2025 el sistema bancario español cerró el 62,5 % de sus oficinas y redujo su plantilla en un 38,8 %. Sus gastos de explotación, en cambio,

pasaron de 29.508 a 29.290 millones de euros: una caída nominal del 0,7 % en diecisiete ejercicios. Deflactados por el índice de precios, los gastos descendieron un 27,6 %, una reducción real considerable pero muy inferior a la que cabría esperar de un recorte de capacidad de la magnitud descrita. La figura 7 sintetiza esta divergencia: mientras el número de oficinas cae hasta el índice 37 y la plantilla hasta el 61, los gastos de explotación nominales terminan el periodo en el índice 99.

Figura 7: Capacidad instalada y gastos de explotación en España, índice 2008 = 100



¿Explica esta divergencia el aumento de las retribuciones? En parte, pero menos de lo que sugiere la lectura inmediata. El coste medio por empleado de las entidades de depósito en sus negocios en España pasó de 66.092 euros en 2008 a 92.891 euros en 2025, un aumento nominal del 40,5 %. Descontada la inflación acumulada del periodo, el incremento real es del 2,6 %: prácticamente nulo. El coste laboral medio del sector no se ha disparado en términos reales; ha crecido aproximadamente al ritmo de los precios. Conviene además recordar que esta magnitud incluye la totalidad del coste laboral —salarios, cotizaciones, aportaciones a planes de pensiones y, muy relevante en este sector, las indemnizaciones y prejubilaciones asociadas a los sucesivos expedientes de regulación de empleo—, de modo que sobreestima la evolución de la retribución ordinaria en los ejercicios de ajuste.

Lo que sí ha cambiado sustancialmente es la composición del gasto. Los gastos de personal pasaron de representar el 60,7 % de los gastos de explotación en 2008 al 52,6 % en 2025, y en términos reales cayeron un 37,2 %, en línea con la reducción de plantilla. La partida que no se ha reducido es la de gastos generales y amortizaciones: tecnología, plataformas digitales, ciberseguridad, cumplimiento normativo, externalización de servicios y publicidad. En otras palabras, la reestructuración no eliminó coste: lo desplazó desde la red física y la plantilla hacia la infraestructura tecnológica y los servicios contratados a terceros.

La conclusión que interesa a efectos de este trabajo es doble. Primero, la hipótesis de que la mejora de la rentabilidad procede de una reducción genuina de costes no se sostiene: en términos nominales los costes de 2025 son los mismos que los de 2008 y en términos reales su reducción es la mitad, en términos porcentuales, que la de la capacidad instalada. Segundo, el aumento del coste medio por empleado, aunque llamativo en términos nominales, no es la explicación principal del estancamiento del gasto: en términos reales apenas se ha movido. Lo que ha ocurrido es que el ahorro obtenido cerrando oficinas y reduciendo plantilla ha sido reabsorbido por otras partidas, mientras que el margen de intereses se expandía por razones ajenas a la gestión de costes.

4.3 H2: concentración y rentabilidad

La tabla 8 presenta los modelos estimados sobre la serie temporal española y la tabla 9 los modelos de panel.

Tabla 8: Modelos de regresión sobre la serie temporal española (variable dependiente: ROE)

Variable	M1	M1-bis	M2	M3	M4	M5	M6
Constante	-3,6015 (8,7999)	3,7848 (3,9535)	3,8995 (2,9403)	-29,7893 (45,2414)	5,9989*** (1,8640)	2,0077 (3,1411)	27,4432*** (9,0538)
HHI	0,0102 (0,0075)	0,0043 (0,0038)	0,0029 (0,0030)	0,0355 (0,0274)			0,0003 (0,0058)
Ficticia 2012		-32,1806*** (1,7095)	-31,6433*** (1,3187)		-34,7420*** (1,4123)	-34,5328*** (1,0034)	-30,5556*** (1,8647)
Tipo BCE (facilidad de depósito)			1,9336*** (0,5241)				
Préstamos dudosos				0,9772 (1,0095)			
Ratio CET1				-0,1722 (1,9199)			
Ratio de eficiencia				-0,1328 (0,2806)			-0,5343*** (0,1358)
Remuneración de depósitos a plazo					1,1884 (0,8852)		
Coste del crédito vivo						1,9076** (0,8630)	

Variable	M1	M1-bis	M2	M3	M4	M5	M6
Diferencial crédito-depósito							4,1059 (4,8713)
N	18	18	18	12	18	18	18
R^2	0,1168	0,7759	0,8647	0,5753	0,7796	0,8124	0,8600
R^2 ajustado	0,0616	0,7460	0,8357	0,3326	0,7503	0,7874	0,8170

Nota: errores estándar robustos HC1 entre paréntesis. *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,10.

Tabla 9: Modelos de panel con efectos fijos de país (2008-2025)

Variable	M1p	M1p-bis	M2p	M3p	M3p-bis	M6p	M8p
HHI	0,0146*** (0,0061)	0,0050*** (0,0006)	0,0139** (0,0059)	0,0090 (0,0054)	0,0068 (0,0056)	0,0144** (0,0058)	0,0010*** (0,0004)
Tipo BCE (facilidad de depósito)			0,7026 (0,4915)	0,8783*** (0,2338)			
Préstamos dudosos				-0,2208 (0,1920)	-0,2300 (0,1888)		
Ratio CET1				0,2471 (0,4330)	-0,0375 (0,3220)		
Ratio de eficiencia					-0,3892*** (0,0781)	-0,1800*** (0,0347)	-0,0088*** (0,0025)
Diferencial crédito-depósito						0,4892 (0,8058)	-0,0209 (0,0541)
N	90	90	90	60	60	90	90
R^2	0,1365	0,0158	0,1615	0,5364	0,6157	0,3508	0,2924
R^2 ajustado	0,0852	-0,3073	0,1009	0,4637	0,5554	0,2953	0,2320

Nota: estimador intragrupos; errores estándar robustos HC1 entre paréntesis. M8p tiene como variable dependiente el ROA. *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,10.

Los resultados sobre la serie temporal española no permiten identificar un efecto significativo de la concentración sobre la rentabilidad. El coeficiente del HHI en el modelo 1 es positivo (0,0102) pero no significativo (p = 0,192), y su magnitud se reduce a 0,0043 al controlar por el ejercicio 2012. Esta ausencia de significatividad no debe interpretarse como evidencia contraria a H2: con dieciocho observaciones anuales, una variable explicativa que evoluciona de forma casi monótona y una variable dependiente que incorpora un valor extremo de −25,6 %, la potencia estadística del contraste es muy limitada. Es precisamente esta limitación la que justifica la construcción del panel internacional.

En el panel, la evidencia es consistente y estadísticamente robusta. El modelo 1p estima un coeficiente del HHI de 0,0146 (p = 0,019): cada punto adicional del índice se asocia con

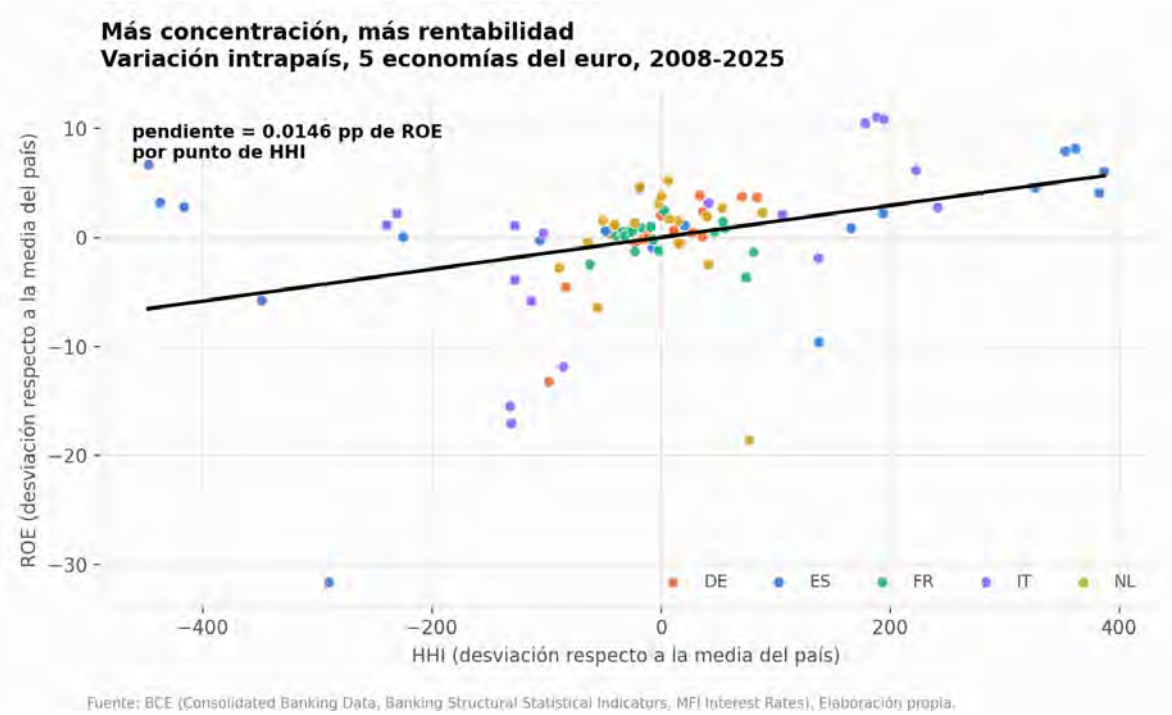
0,0146 puntos porcentuales más de ROE, lo que equivale a 1,46 puntos porcentuales por cada 100 puntos de HHI. Aplicado al aumento observado en España entre 2008 y 2025 —809 puntos de HHI— el coeficiente implicaría, sin considerar ningún otro factor, una contribución de 11,8 puntos porcentuales de ROE. Esta cifra debe interpretarse con cautela, como una lectura mecánica del coeficiente estimado y no como una descomposición causal, pero ilustra el orden de magnitud del fenómeno.

El coeficiente se mantiene al introducir el tipo oficial del BCE (0,0139, $p = 0,020$) y, muy significativamente, sobrevive a la especificación con efectos fijos de país y de año (0,0050, $p < 0,001$), que absorbe todo lo que es común a los cinco países en cada ejercicio, incluida la política monetaria del Eurosistema y el ciclo económico europeo. La magnitud del coeficiente se reduce a aproximadamente un tercio, lo que indica que una parte relevante de la asociación bruta se debe a factores cíclicos comunes; pero el hecho de que el efecto persista, con mayor precisión estadística, refuerza la interpretación de que la concentración tiene un efecto propio.

El resultado se replica con el ROA como variable dependiente (modelo 8p): el coeficiente del HHI es 0,0010 ($p = 0,006$), es decir, 0,10 puntos porcentuales de ROA por cada 100 puntos de HHI. Dado que el ROA no depende del apalancamiento, este resultado descarta que la asociación observada sea un artefacto de los cambios en la estructura de capital derivados de la nueva regulación prudencial.

La figura 8 representa la relación intrapaís entre concentración y rentabilidad, expresando ambas variables como desviaciones respecto de la media de cada país. La nube de puntos muestra una pendiente positiva clara, con los puntos correspondientes a España en los años recientes situados en el cuadrante superior derecho.

Figura 8: Relación intrapaís entre concentración y rentabilidad



Fuente: BCE (Consolidated Banking Data, Banking Structural Statistical Indicators, MFI Interest Rates), Elaboración propia.

Los modelos que añaden calidad del activo y solvencia (modelos 3p y 3p-bis, restringidos a 2014-2025) matizan el resultado: el coeficiente del HHI se reduce a 0,0090 y 0,0068 y pierde significación convencional ($p = 0,103$ y $p = 0,234$), mientras que el tipo oficial del BCE (0,8783, $p < 0,001$) y la ratio de eficiencia (−0,3892, $p < 0,001$) sí resultan significativos. Esto se explica por dos motivos: la muestra disponible para esta prueba es más pequeña —sesenta observaciones, con menor variación intrapaís del HHI—, y, sobre todo, existe colinealidad entre concentración y calidad del activo, ya que en España la reducción de la morosidad y el aumento de la concentración son dos caras del mismo proceso de reestructuración.

4.3.1 El efecto de la concentración es diferido

La lectura de estos coeficientes debe incorporar una dimensión temporal que las especificaciones contemporáneas ocultan. La consolidación bancaria no modifica los resultados del ejercicio en que se produce: altera la estructura del mercado, y esa estructura genera rentas a lo largo del tiempo y en función de las condiciones del entorno. Para contrastar esta idea se ha reestimado el modelo 1p sustituyendo el HHI contemporáneo por el HHI retardado uno a cinco ejercicios.

Tabla 10: Efecto de la concentración retardada sobre la rentabilidad (panel con efectos fijos de país)

Retardo	Coef. (ROE)	EE	p	Coef. (ROA)	p	N	R^2 (ROE)
0 años	0,01460**	0,00608	0,0186	0,001039***	0,0076	90	0,1365
1 años	0,01738***	0,00623	0,0066	0,001213***	0,0028	85	0,2166
2 años	0,02159***	0,00690	0,0025	0,001488***	0,0011	80	0,3123

Retardo	Coef. (ROE)	EE	p	Coef. (ROA)	p	N	R^2 (ROE)
3 años	0,02600***	0,00682	0,0003	0,001775***	0,0001	75	0,3927
4 años	0,02534***	0,00820	0,0029	0,001719***	0,0016	70	0,3416
5 años	0,01795***	0,00445	0,0002	0,001277***	0,0007	65	0,2453

Nota: cada fila corresponde a una regresión independiente del ROE (o del ROA) sobre el HHI retardado k ejercicios, con efectos fijos de país y errores estándar robustos HC1. *** p < 0,01; ** p < 0,05.

El resultado es nítido y consistente entre las dos medidas de rentabilidad. El coeficiente del HHI crece de forma monótona con el retardo hasta el tercer ejercicio: de 0,0146 en la especificación contemporánea a 0,0260 con tres años de retardo, un aumento del 78 %. El coeficiente de determinación intragrupos pasa del 13,7 % al 39,3 %, casi el triple. Con el ROA como variable dependiente el patrón es idéntico: de 0,00104 a 0,00178. A partir del cuarto retardo el efecto se estabiliza y comienza a decaer. La figura 9 representa el perfil completo con su intervalo de confianza.

Figura 9: Efecto del HHI retardado sobre el ROE



Este perfil tiene una implicación sustantiva de primer orden para la interpretación del caso español. El grueso del aumento de la concentración en España se produce entre 2013 y 2021, cuando el HHI pasa de 719 a 1.271 puntos. Un efecto que alcanza su máximo tres años después situaría el impacto principal de ese proceso justamente en el trienio 2016-2024, y con especial intensidad a partir de 2022. La concentración acumulada durante la reestructuración y el giro monetario de 2022 no son, por tanto, dos explicaciones alternativas de la rentabilidad récord: son dos elementos de una misma secuencia, en la que el segundo activa el rendimiento de la primera.

Conviene precisar hasta dónde llega la evidencia disponible. Se ha estimado también una especificación con término de interacción entre el HHI y el tipo oficial del BCE, con objeto

de contrastar si el efecto marginal de la concentración es mayor en entornos de tipos altos. El coeficiente de la interacción no resulta estadísticamente significativo (−0,0007; p = 0,489), de modo que en la forma reducida del ROE la concentración y el entorno de tipos actúan de manera aditiva y no multiplicativa. La evidencia de que el efecto de la concentración está condicionado por el entorno monetario no procede de esa forma reducida sino del mecanismo subyacente, que se documenta en la sección siguiente: la concentración reduce de forma significativa la traslación del tipo oficial a la remuneración de los depósitos, y ese mecanismo solo puede generar margen cuando los tipos se mueven.

En síntesis, H2 se confirma en las especificaciones que explotan la variación completa del periodo, con ambas medidas de rentabilidad y con una intensidad creciente en las especificaciones con retardos; y se debilita —sin invertirse de signo— cuando se restringe el análisis al subperiodo 2014-2025 y se incorporan controles fuertemente correlacionados con el propio proceso de consolidación.

Como prueba de robustez frente al valor atípico de 2012 —el ejercicio del saneamiento extraordinario de la banca española, con un ROE de −25,6 %—, se ha reestimado el modelo 1p excluyendo por completo ese ejercicio (modelo B, N = 85) y se ha comparado con la especificación de referencia que lo incluye (modelo A, N = 90). El coeficiente del HHI pasa de 0,0146 (p = 0,016) a 0,0103 (p = 0,012) para el ROE, y de 0,0010 (p = 0,006) a 0,0008 (p = 0,005) para el ROA: una reducción de en torno al 25-30 % en magnitud, pero el signo y la significatividad estadística al 5 % se mantienen en ambas variables dependientes. El resultado principal de H2 no depende, por tanto, de una única observación extrema. Como segunda prueba de robustez, motivada por que 2024 es el último ejercicio con datos consolidados anuales completos en CBD2 (2025 podría ser objeto de revisión), se ha reestimado el mismo modelo restringiendo la muestra a 2008-2024 (N = 85): el coeficiente del HHI es 0,0131 (p = 0,035) para el ROE y 0,0009 (p = 0,016) para el ROA, una reducción de en torno al 10-12 % frente a la muestra completa, con significatividad estadística preservada. El resultado de H2 tampoco depende, por tanto, del ejercicio 2025.

4.3.2 El índice de Lerner: poder de mercado en precios

El HHI mide estructura de mercado, no comportamiento de precios: la hipótesis estructura-conducta-resultados en que se apoya H2 presupone que una estructura más concentrada permite fijar precios más alejados del nivel competitivo, precisamente la presunción que la hipótesis de eficiencia (Demsetz; véase secc. 6.3, «Limitaciones») pone en duda. Para contrastarla de forma directa se estima el índice de Lerner, la medida estándar de poder de mercado en la literatura de organización industrial y de

competencia bancaria: (P−CMg)/P, donde P es el precio del producto bancario y CMg el coste marginal derivado de una función de costes.[3]

El margen precio-coste marginal medio del periodo 2008-2025 es del 36,0 % en España, 30,5 % en Italia, 27,0 % en Alemania, 22,2 % en Francia y 19,2 % en Países Bajos: un orden muy similar al que ya muestran las tablas 9 y 15 para la rentabilidad y la traslación del tipo oficial al crédito. En niveles brutos entre países, el índice de Lerner correlaciona negativamente con el HHI (r = −0,29): España no es el país con mayor concentración de los cinco, de modo que comparar niveles entre países confunde estructura con otros factores nacionales. Dentro de cada país, sin embargo —con el mismo enfoque de efectos fijos que emplea el resto de este trabajo—, la relación es positiva y significativa (tabla 11): cada 100 puntos adicionales de HHI se asocian con 0,90 puntos porcentuales más de margen precio-coste (p = 0,006). El patrón es idéntico, en dirección y en lógica, al que documenta la tabla 9 para el ROE: la comparación entre países al nivel agregado es engañosa, pero la variación de cada sistema bancario respecto a sí mismo a lo largo del tiempo confirma el mecanismo.

Tabla 11: Índice de Lerner y concentración (panel con efectos fijos de país)

Variable	Coeficiente	Error estándar	t	p	N
HHI	0,0090***	0,0032	2,830	0,0058	90
Constante	18,983***	2,830	6,708	0,000	
R^2 (dentro)	0,0646				

Nota: estimador intragrupos; variable dependiente: índice de Lerner en porcentaje (0-100). Errores estándar robustos HC1 entre paréntesis para el resto de la tabla. *** p < 0,01.

El índice de Lerner completa así la cadena causal de H2: la concentración (HHI) se traduce en un margen de precios efectivamente mayor (Lerner), y ese margen de precios se traduce a su vez en mayor rentabilidad contable (ROE), tal y como documentan las tablas 9 y 10.

[3] Índice de Lerner = (P−CMg)/P, donde P es el precio del producto bancario (ingresos totales de explotación más gastos por intereses, sobre activo total; BCE CBD2, códigos I2400 e I2412) y CMg el coste marginal, derivado de una función de costes Cobb-Douglas: CT = f(activo total; precio de los fondos, precio del trabajo, precio del capital físico), con homogeneidad lineal de grado uno impuesta en los precios de los inputs (normalización por el precio del capital físico). El coste total (CT) incluye gastos por intereses, de personal, de administración y amortizaciones (CBD2, códigos I2412, I2211, I2212, I2220), excluyendo provisiones y deterioros. El precio de los fondos es el gasto por intereses sobre el activo; el precio del trabajo, el gasto de personal por empleado (BCE SSI); el precio del capital físico, los gastos de administración y amortizaciones sobre el activo —esta última aproximación sustituye a una primera especificación con el gasto por oficina, descartada porque generaba una participación implícita negativa, inconsistente con la teoría de costes—. El ingreso total se aproxima sumando a los ingresos de explotación —que ya descuentan una vez el gasto por intereses en el margen de intereses neto— el propio gasto por intereses, para recuperar una medida de ingresos brutos comparable con el coste total, dado que el BCE no desglosa por separado los ingresos y gastos por comisiones a nivel de sistema bancario. La función se estima por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) agrupado (sin efectos fijos, siguiendo la práctica habitual en la literatura de fronteras de coste) sobre el panel de noventa observaciones país-año; el ajuste es alto (R^2 = 0,983) y las elasticidades tienen el signo esperado (elasticidad-producto: 0,949; participación del precio de los fondos: 0,544; participación implícita del precio del capital físico: 0,435). El coste marginal se obtiene como CMg = (CT/activo) × elasticidad-producto.

El índice de Lerner no solo debe relacionarse con la concentración: para que complete la cadena causal de H2 tiene que explicar, a su vez, la rentabilidad observada. Se estiman dos modelos adicionales sobre el mismo panel país-año, con el mismo enfoque de efectos fijos de país y errores robustos: el ROE en función del índice de Lerner (modelo A) y el ROE en función conjunta del índice de Lerner y del HHI (modelo B). El resultado (tabla 12) es consistente con la lectura propuesta: el índice de Lerner explica significativamente el ROE por sí solo (coeficiente 0,394; p = 0,005), y sigue siendo significativo cuando se incluye el HHI junto a él (0,309; p = 0,047). Al añadir el índice de Lerner, el coeficiente del HHI se reduce en torno a un 19 % frente a la especificación que solo incluye HHI (de 0,0146 a 0,0118) y pierde significatividad convencional al 5 % (p = 0,058, frente a p = 0,019). Este patrón —el efecto directo de la concentración se debilita cuando se controla por el poder de fijación de precios, mientras que este último se mantiene significativo— es la evidencia habitual de que buena parte del efecto de la concentración sobre la rentabilidad opera a través del canal de precios, y no únicamente por vías alternativas (economías de escala, gestión de costes, composición de balance).

Tabla 12: Rentabilidad explicada por el índice de Lerner (panel con efectos fijos de país)

Variable	Modelo A: ROE = f(Lerner)	Modelo B: ROE = f(Lerner, HHI)
Índice de Lerner	0,394*** (0,135)	0,309** (0,153)
HHI	—	0,0118* (0,0062)
Constante	-6,176 (3,892)	-14,448** (6,773)
N	90	90
R^2 (dentro)	0,1242	0,2080

Nota: estimador intragrupos; variable dependiente: ROE (%). Errores estándar robustos HC1 entre paréntesis. *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,10. El modelo B no constituye una prueba formal de mediación estadística (que requeriría, por ejemplo, intervalos del efecto indirecto obtenidos por bootstrap); la caída del coeficiente del HHI al introducir el índice de Lerner es, no obstante, el indicio habitual en la literatura aplicada de que una parte del efecto de la concentración sobre la rentabilidad transita por el canal de precios.

En conjunto, las tablas 9, 11 y 12 documentan los tres eslabones de H2: la concentración se asocia con mayor poder de fijación de precios (HHI → Lerner), ese poder de precios se asocia con mayor rentabilidad (Lerner → ROE), y la propia concentración pierde peso explicativo directo sobre la rentabilidad cuando se controla por él, coherente con que opere en buena parte a través de ese canal.

4.4 H3: transmisión asimétrica de la política monetaria

El contraste de H3 constituye, a nuestro juicio, el resultado más nítido del trabajo. La tabla 13 recoge las ecuaciones de traslación en niveles; la tabla 14, el contraste formal de

asimetría en primeras diferencias; y la tabla 15, la traslación acumulada durante el ciclo 2021-2024 en cada uno de los cinco países[4].

Tabla 13: Traslación del tipo oficial del BCE a los tipos bancarios (panel con efectos fijos de país)

Variable	Depósitos a plazo	Depósitos a la vista	Coste del crédito
Tipo BCE (facilidad de depósito)	0,4573*** (0,0580)	0,1820*** (0,0376)	0,4000*** (0,0849)
N	90	90	90
R^2	0,4663	0,3845	0,2639
R^2 ajustado	0,4346	0,3479	0,2201

Nota: estimador intragrupos; errores estándar robustos HC1 entre paréntesis. *** p < 0,01.

Tabla 14: Contraste de asimetría en primeras diferencias

Variable	Δ depósitos a plazo	Δ depósitos a la vista	Δ coste del crédito
Constante	-0,1070** (0,0421)	-0,0102 (0,0144)	-0,1556*** (0,0332)
Subidas del tipo BCE	0,5008*** (0,0294)	0,1365*** (0,0225)	0,4553*** (0,0698)
Bajadas del tipo BCE	0,4181*** (0,0568)	0,2997*** (0,0670)	0,3180*** (0,0715)
N	85	85	85
R^2	0,7007	0,6947	0,6809
R^2 ajustado	0,6933	0,6873	0,6731

Nota: errores estándar robustos HC1 entre paréntesis. Contrastes de Wald de la hipótesis nula de simetría: depósitos a plazo, diferencia = 0,083 (t = 1,21; p = 0,229); depósitos a la vista, diferencia = −0,163 (t = −2,20; p = 0,030); coste del crédito, diferencia = 0,137 (t = 1,31; p = 0,194).

[4] Crédito a hogares: agregado del BCE (MIR, saldos vivos, sector hogares e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH), código 2250) de crédito para adquisición de vivienda (código A22) y crédito al consumo y otros fines (código A25). Depósitos a la vista y a plazo: igualmente restringidos a hogares (códigos L21 y L22, sector 2250), a diferencia de la media hogares-sociedades empleada en el resto del trabajo (véase nota 5). El BCE no publica el agregado de crédito total a hogares (código A20) a nivel de país entre agosto de 2017 y diciembre de 2021 —solo para la zona del euro la serie es continua—, por lo que el valor de 2021 de España, Alemania, Francia, Italia y Países Bajos se reconstruye como media ponderada de A22 y A25, con el peso implícito estimado a partir del periodo 2022-2024 en que las tres series coexisten (peso estable, desviación inferior a 0,02 en tres años). La reconstrucción se validó de dos formas: (i) aplicando el mismo procedimiento a 2024, donde el dato de A20 sí está publicado, el error es inferior a 0,02 puntos porcentuales en los seis casos; (ii) para España, contrastando contra los importes de saldos vivos por finalidad publicados por el Banco de España (BIEST, tabla 19.16), que arrojan una traslación de crédito 2021 del 2,356 %, prácticamente idéntica a la reconstrucción a partir del BCE (2,361 %). El dato de la zona del euro no requiere reconstrucción: el BCE lo publica de forma continua. «Δ margen depósitos-créditos (hogares)» es el indicador directamente relevante para contrastar H3 —cómo se transmite el mecanismo de política monetaria, no la rentabilidad de otros activos—: crédito a hogares menos el tipo de depósito de hogares ponderado por volumen (BCE BSI, saldos vivos, códigos L21 —a la vista— y L22 —a plazo—, sector 2250) en cada año, con el peso de la vista sobre el total de depósitos de hogares moviéndose de 63 %-94 % en 2021 a 56 %-90 % en 2024 según el país (BSI, saldos vivos hogares); no es una cifra oficial, sino un indicador construido para este trabajo. «Δ margen activo-pasivo (CBD2, total)» es el cambio 2021-2024 del margen de intereses agregado (% del activo, CBD2) empleado en el resto del artículo: cubre todos los clientes y productos del balance bancario, no solo hogares, y se incluye aquí como referencia de contexto, no como medida del mecanismo de transmisión. La divergencia entre ambas columnas es informativa: en Alemania y Países Bajos el margen activo-pasivo se amplía pese a que el margen depósitos-créditos de hogares se contrae, lo que indica que la mejora de esos dos países no proviene del negocio con hogares, sino de otras partidas del balance (empresas, cartera de valores).

Tabla 15: Traslación acumulada del ciclo monetario 2021-2024

País	Δ tipo BCE	Δ crédito	Δ dep. plazo	Δ dep. vista	Traslación al crédito	Traslación a dep. plazo	Traslación a dep. vista	Δ margen depósitos-créditos (hogares)	Δ margen activo-pasivo (CBD2, total)
España	4,23	2,20	2,04	0,16	52,1 %	48,3 %	3,9 %	1,75	0,81
Italia	4,23	1,58	2,34	0,33	37,4 %	55,3 %	7,7 %	1,02	0,99
Alemania	4,23	0,44	1,50	0,59	10,4 %	35,3 %	13,9 %	-0,53	0,23
Francia	4,23	0,38	0,53	0,05	9,0 %	12,6 %	1,2 %	-0,02	-0,09
Países Bajos	4,23	0,21	0,79	0,23	4,9 %	18,7 %	5,5 %	-0,43	0,31
Zona del euro	4,23	0,91	1,35	0,37	21,4 %	31,8 %	8,6 %	0,16	0,35

Fuente: elaboración propia a partir de BCE (MIR y tipos oficiales).

Se añade la media de la zona del euro (Eurosistema, agregado U2). No se incluye una media de la Unión Europea porque el MIR del BCE no cubre a los Estados miembros que no pertenecen a la zona del euro, cuyos tipos de interés no se reportan en euros.

Las ecuaciones de traslación en niveles muestran elasticidades de largo plazo muy dispares. Una variación de un punto porcentual en el tipo de la facilidad de depósito se asocia con una variación de 0,46 puntos en el tipo de los depósitos a plazo ($p < 0,001$)[5], de 0,40 puntos en el coste del crédito vivo ($p < 0,001$) y de tan solo 0,18 puntos en el tipo de los depósitos a la vista ($p < 0,001$). Dado que los depósitos a la vista constituyen la fracción mayoritaria del pasivo minorista en los sistemas bancarios de la zona del euro, esta última cifra es la económicamente determinante.

El contraste de asimetría en primeras diferencias identifica dónde se localiza exactamente la rigidez. Para los depósitos a plazo la traslación es estadísticamente indistinguible entre subidas y bajadas del tipo oficial (0,501 frente a 0,418; $p = 0,229$), y lo mismo ocurre con el coste del crédito, aunque con signo favorable a la entidad (0,455 frente a 0,318; $p = 0,194$). Es en los depósitos a la vista donde la asimetría es significativa y su signo, revelador: la traslación de las subidas es de 0,137, mientras que la de las bajadas asciende a 0,300 (diferencia de −0,163; $t = −2,20$; $p = 0,030$). Dicho de otro modo, cuando el tipo

[5] La remuneración media de los depósitos a plazo (TDEP) empleada en esta sección es la media simple, para cada país y año, de los tipos de depósitos a plazo de hogares y de sociedades no financieras (saldos vivos, BCE MIR). Esta agregación puede diluir asimetrías relevantes entre segmentos: para España, entre 2021 y 2024 el tipo de los depósitos a plazo de hogares subió 2,04 puntos (un 48,3 % de la subida de la DFR), frente a 2,37 puntos en sociedades no financieras (56,0 %), lo que indica que el componente minorista —el relevante para el argumento del canal de los depósitos— repreció algo menos que el empresarial.

oficial baja, el tipo de los depósitos a la vista lo sigue con una intensidad más de dos veces superior a la que muestra cuando el tipo oficial sube. Este es exactamente el patrón que Hannan y Berger (1991) y Neumark y Sharpe (1992) documentaron para el mercado estadounidense y que Drechsler, Savov y Schnabl (2017) racionalizan mediante el canal de los depósitos.

La traslación acumulada del ciclo 2021-2024 confirma el resultado con datos observados y sin mediación econométrica. El tipo de la facilidad de depósito se elevó, en media anual, 4,23 puntos porcentuales. En España, el crédito a hogares (vivienda, consumo y otros fines) se elevó 2,20 puntos —una traslación del 52,1 %—, el tipo de los depósitos de hogares a plazo 2,04 puntos —48,3 %— y el de los depósitos a la vista únicamente 0,16 puntos, esto es, un 3,9 % de la subida del tipo oficial. El margen depósitos-créditos de los hogares —el relevante para el mecanismo de transmisión monetaria— se amplió en 1,75 puntos porcentuales; el margen de intereses agregado (activo-pasivo, CBD2), que incluye el negocio con empresas y otras partidas del balance, en 0,81 puntos. Esta conclusión, obtenida con datos de saldos vivos —los relevantes para la cuenta de resultados—, se corrobora con la serie de nueva contratación del BCE, que sitúa a España como el país peor remunerado de los cinco durante todo el ciclo 2022-2024, y con el informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) sobre la remuneración del ahorro bancario (CNMC, 2025).[6]

Tabla 16: Remuneración de los depósitos de hogares a plazo en nueva contratación, 2021-2024 (%, media anual)

País	2021	2022	2023	2024
España	0,05	0,25	1,95	2,42
Italia	0,70	1,01	3,24	3,48
Alemania	0,12	0,64	2,75	2,99
Francia	0,54	1,02	3,25	3,30
Países Bajos	0,92	1,35	2,56	2,85
Zona del euro	0,24	0,58	2,68	2,96

[6] La serie de tipos de nueva contratación del BCE (MIR, depósitos de hogares con vencimiento pactado, código MIR.M.{país}.B.L22.A.R.A.2250.EUR.N, 2008-2024) corrobora la conclusión obtenida con datos de saldos vivos: entre 2022 y 2024 España presenta la remuneración media más baja de los cinco países del panel (1,54 %), frente a 2,13 % en Alemania, 2,25 % en Países Bajos, 2,52 % en Francia y 2,58 % en Italia; la distancia se amplía en 2023-2024 (2,19 % frente a 2,70-3,36 %). Esta comparación es de nivel, no de traslación: el ritmo de repreciación del ciclo 2021-2024 en saldos vivos (tabla 15) sitúa a España en una posición intermedia entre los cinco países (52,1 %, entre Italia y Alemania por arriba y Francia y Países Bajos por abajo), lo que indica que el nivel bajo de partida —y no solo el ritmo de subida— explica la peor remuneración relativa española. El informe de la CNMC (2025) corrobora igualmente la comparación de nivel: en junio de 2024 la remuneración media de los depósitos de hogares en España era del 0,48 %, frente al 1,17 % de la zona del euro, y la de empresas del 1,22 % frente al 1,60 %. Conviene precisar, no obstante, que el propio análisis econométrico de la CNMC atribuye a la concentración bancaria una capacidad explicativa reducida sobre esa brecha —la concentración «puede afectar negativamente a la remuneración, pero tiene un poder explicativo bajo»— y sitúa como factores más determinantes los costes de cambio de entidad y las políticas de fidelización, la escasa presión competitiva de productos sustitutivos como los fondos de inversión o las letras del Tesoro, y el menor nivel de educación financiera en España respecto a la mayoría de países de la zona del euro. Esta conclusión no contradice la de este trabajo, que se apoya en un panel de cinco países a lo largo de un ciclo monetario completo y no en un análisis de sección cruzada dentro de España, pero aconseja no sobrestimar el peso relativo de la concentración frente a otras fricciones del mercado minorista de depósitos.

Fuente: elaboración propia a partir de BCE, MFI Interest Rate Statistics (MIR). Código de serie MIR.M.{país}.B.L22.A.R.A.2250.EUR.N.

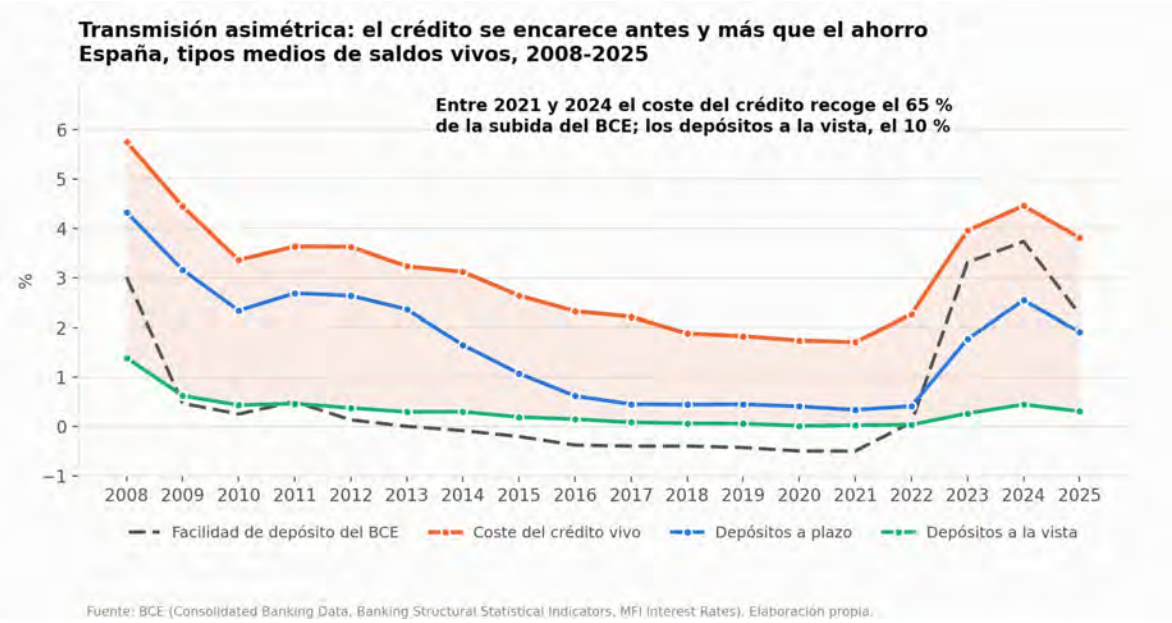
Se añade la media de la zona del euro (Eurosistema, agregado U2). No se incluye una media de la Unión Europea porque el MIR del BCE no cubre a los Estados miembros que no pertenecen a la zona del euro, cuyos tipos de interés no se reportan en euros.

A diferencia de la tabla 15 —que mide el ritmo de traslación en saldos vivos, la variable relevante para la cuenta de resultados—, esta tabla mide el nivel de remuneración que un hogar obtendría hoy al contratar un depósito a plazo nuevo. España es el país peor remunerado en los cuatro años, y la distancia se amplía a partir de 2023: en 2024 duplica su remuneración de 2023, pero sigue 0,4-1,1 puntos por debajo de sus pares. La media de la zona del euro (2,96 % en 2024) se sitúa muy por encima de España y próxima a Alemania, confirmando que la posición española no es un rasgo generalizado del área del euro, sino una anomalía nacional. Ambas lecturas son coherentes entre sí: el nivel de partida bajo, no solo el ritmo de subida, explica la peor posición relativa española (véase nota 6).

La comparación internacional refuerza la interpretación. España e Italia —los dos países que más aumentaron su concentración en el periodo analizado— son también los dos que registran la mayor traslación al crédito de hogares (52,1 % y 37,4 %) y la mayor ampliación del margen depósitos-créditos de hogares (1,75 y 1,02 puntos; margen activo-pasivo, CBD2: 0,81 y 0,99 puntos). Alemania, Francia y Países Bajos trasladaron al crédito de hogares entre el 4,9 % y el 10,4 % de la subida y su margen depósitos-créditos de hogares se contrajo entre −0,53 y −0,02 puntos, pese a que su margen activo-pasivo (CBD2) se amplió entre −0,09 y 0,31 puntos. Es notable que la traslación española a los depósitos de hogares a la vista (3,9 %) sea la segunda más baja de los cinco países, solo por detrás de la francesa (1,2 %), mientras que en los depósitos a plazo de hogares el orden se invierte: España (48,3 %) e Italia (55,3 %) trasladan más que Alemania (35,3 %), Países Bajos (18,7 %) o Francia (12,6 %).

La figura 10 ilustra la dinámica completa para el caso español. La distancia vertical entre la línea del coste del crédito y la de los depósitos a la vista —el área sombreada— representa el diferencial de intermediación sobre la parte del pasivo que menos se repreció.

Figura 10: Transmisión asimétrica en España, 2008-2025



El modelo 7p de la tabla 17 cierra el argumento conectando el diferencial con el margen: un punto porcentual adicional de diferencial crédito-depósito se asocia con 0,106 puntos porcentuales adicionales de margen de intereses sobre activo (p = 0,024). Los modelos 4p, 4p-bis y 5p, que examinan el efecto directo de cada tipo sobre el ROE, muestran coeficientes negativos —el más significativo, el de la remuneración de los depósitos a la vista (−3,617; p = 0,089)—, coherentes con la idea de que lo que determina la rentabilidad no es el nivel de los tipos sino la distancia entre ellos.

Restringir el diferencial exclusivamente a hogares —crédito a hogares (vivienda, consumo y otros fines, ponderado por volumen) menos la remuneración de sus depósitos a plazo— ofrece un contraste más preciso, aunque más exigente, del canal específico de hogares que examina H3. El modelo M7p-h (tabla 17) no alcanza significatividad convencional en la especificación principal (0,047; p = 0,238) y solo la recupera, con una magnitud menor que el diferencial mixto, al añadir efectos fijos de año (0,140; p = 0,005). La comparación con M7p es informativa y no debe leerse como una refutación de H3: la asimetría de la traslación hacia los hogares está bien identificada y es robusta en las tablas 13-15, que se apoyan en contrastes de Wald sobre datos observados; lo que el modelo M7p-h muestra es que ese diferencial de hogares, aislado, no explica por sí solo con la misma fuerza el margen de intereses agregado del banco, que incorpora también el negocio con empresas y otras partidas del balance. La lectura más prudente es que la mejora de la rentabilidad española depende, junto al canal de los depósitos de hogares, de la contribución del negocio con empresas, que este trabajo no aísla.

Tabla 17: Efecto de los tipos de interés sobre la rentabilidad y el margen (panel con efectos fijos de país)

Variable	M4p	M4p-bis	M5p	M7p	M7p-h
Remuneración de depósitos a plazo	-1,2079 (0,9354)				
Remuneración de depósitos a la vista		-3,6171* (2,0999)			
Coste del crédito vivo			-0,8111 (0,6313)		
Diferencial crédito-depósito				0,1055** (0,0459)	
Diferencial crédito-depósito (hogares)					0,0471 (0,0396)
HHI				0,0002 (0,0002)	0,0002 (0,0002)
N	90	90	90	90	90
R^2	0,0335	0,0577	0,0204	0,1074	0,0534
R^2 ajustado	-0,0240	0,0016	-0,0379	0,0429	-0,0150

Nota: estimador intragrupos; errores estándar robustos HC1 entre paréntesis. La variable dependiente de M7p y M7p-h es el margen de intereses sobre activo total. M7p-h sustituye el diferencial crédito-depósito (media simple de hogares y sociedades no financieras) por un diferencial construido exclusivamente con datos de hogares, extendiendo a los dieciocho años del panel la metodología de la tabla 15 (nota 4): crédito a hogares (BCE MIR, agregado de crédito para vivienda y para consumo y otros fines, ponderado por volumen mediante datos de Balance Sheet Items (BSI)) menos la remuneración de los depósitos de hogares a plazo (BCE MIR, saldos vivos, código L22, sector 2250). Para 2018-2021, años sin el agregado de crédito total a hogares publicado a nivel de país, se aplica la misma reconstrucción por peso implícito que en la tabla 15; validada frente al dato oficial en los setenta país-año en que este existe (diferencia media -0,004 puntos, máxima 0,089). *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,10.

4.4.1 El canal de los depósitos: la concentración como mecanismo

La correspondencia entre concentración y traslación puede contrastarse formalmente. Para ello se estima, en primeras diferencias, una ecuación de traslación que incorpora un término de interacción entre la variación del tipo oficial y el HHI expresado en desviación respecto a la media de cada país, de modo que el coeficiente de la interacción mide cómo cambia la traslación cuando un mismo sistema bancario se vuelve más concentrado.

Tabla 18: Concentración y traslación del tipo oficial a los tipos bancarios

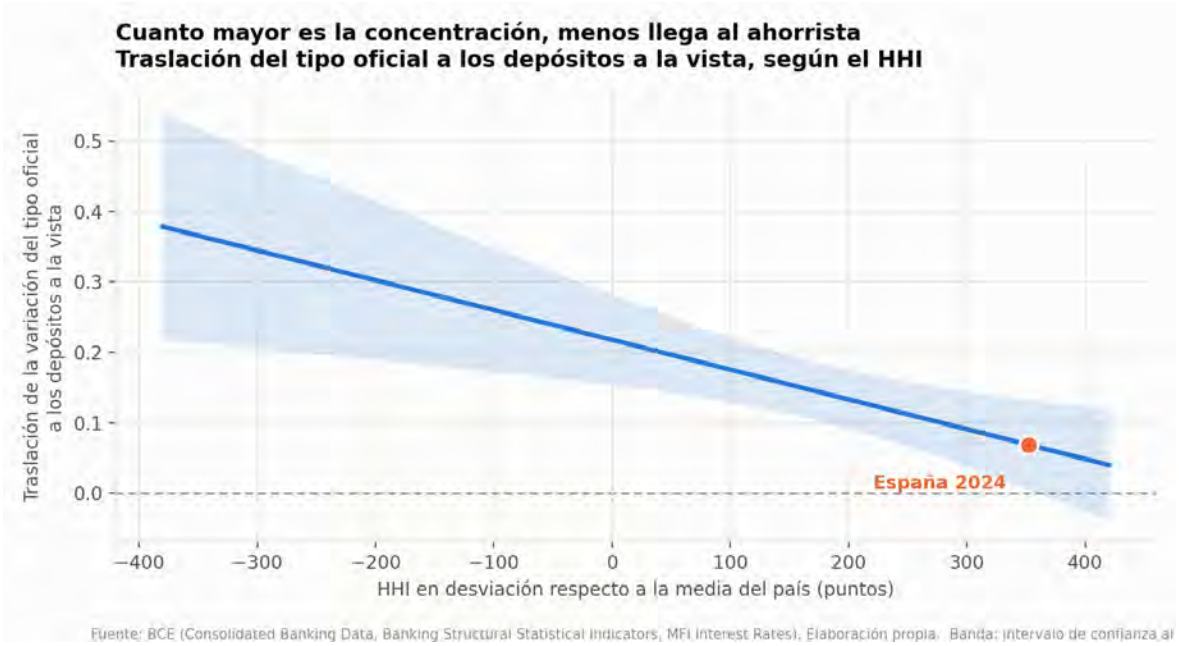
Variable	Δ depósitos a la vista	Δ depósitos a plazo	Δ coste del crédito
Constante	-0,0373** (0,0143)	-0,0823** (0,0364)	-0,1235*** (0,0311)
Δ tipo BCE	0,2178*** (0,0328)	0,4652*** (0,0283)	0,3917*** (0,0458)
Δ tipo BCE × HHI	-0,0004*** (0,0001)	-0,0000 (0,0001)	0,0002 (0,0002)

Variable	Δ depósitos a la vista	Δ depósitos a plazo	Δ coste del crédito
N	85	85	85
R^2	0,7272	0,6968	0,6708
Traslación implícita: HHI 300 puntos por debajo de la media	0,345		
Traslación implícita: HHI en la media del país	0,218		
Traslación implícita: HHI 300 puntos por encima de la media	0,091		

Nota: errores estándar robustos HC1 entre paréntesis. El HHI se expresa en desviación respecto a la media de cada país, de modo que el coeficiente de Δ tipo BCE recoge la traslación en un país situado en su concentración media. *** p < 0,01; ** p < 0,05.

El resultado es inequívoco y se concentra, de nuevo, en los depósitos a la vista. El término de interacción es negativo y significativo al 1 % (−0,0004; t = −2,97): cuanto mayor es la concentración de un sistema bancario respecto a su propia media histórica, menor es la fracción de la variación del tipo oficial que llega a la remuneración de los depósitos a la vista. La magnitud es económicamente relevante: en un mercado situado 300 puntos de HHI por debajo de su media, la traslación es de 0,345; en la media, de 0,218; y 300 puntos por encima, de 0,091. Es decir, la traslación se reduce a menos de un tercio al recorrer ese rango de concentración. La figura 11 representa este efecto marginal con su intervalo de confianza y sitúa la posición de España en 2024 en el extremo superior del rango.

Figura 11: Traslación del tipo oficial a los depósitos a la vista según el grado de concentración



Ni en los depósitos a plazo (−0,0000; p = 0,871) ni en el coste del crédito (0,0002; p = 0,480) la interacción resulta significativa, lo que refuerza la interpretación. Los depósitos a plazo son un producto que el cliente contrata de forma deliberada y comparando alternativas;

el crédito vivo se reprecia en gran medida de forma automática por referencia al euríbor. Los depósitos a la vista, en cambio, constituyen el saldo de conveniencia que el cliente mantiene por defecto en la entidad con la que opera, y son por ello el ámbito donde los costes de búsqueda y de cambio de entidad —y, en consecuencia, la estructura del mercado— determinan el precio.

Este resultado cierra el argumento del trabajo y conecta las tres primeras hipótesis. Los resultados son consistentes con un mecanismo por el cual una estructura de mercado más concentrada retiene una parte mayor de cada subida del tipo oficial en lugar de trasladarla al ahorrador, sin que el diseño observacional permita excluir por completo la causalidad inversa (véase secc. 6.3, «Limitaciones»). Y este mecanismo es coherente con el hecho de que el efecto de la concentración sea diferido y aparentemente latente: un mercado muy concentrado con tipos oficiales en el −0,5 % no puede extraer renta alguna del pasivo a la vista, porque no hay nada que retener; ese mismo mercado, con el tipo oficial en el 3,7 %, retiene 3,3 de cada 4,2 puntos de subida.

En conjunto, H3 se confirma con una precisión considerable: la transmisión de la política monetaria ha sido asimétrica, la asimetría se concentra en los depósitos a la vista, y su intensidad guarda correspondencia —también en el contraste formal de interacción— con el grado de concentración de cada sistema bancario nacional.

4.5 H4: el diferencial de rentabilidad frente a la zona del euro

La tabla 19 y la figura 12 presentan la evolución del diferencial de ROE entre España, la zona del euro y la Unión Europea.

Tabla 19: Rentabilidad comparada, 2008-2025 (ROE, %)

Año	España	Zona del euro	Unión Europea	Diferencial ES − ZE (pp)
2008	12,70	-1,25	-2,78	13,95
2009	9,23	1,32	1,02	7,92
2010	8,79	3,36	3,91	5,44
2011	0,24	-3,22	-0,78	3,46
2012	-25,61	-3,67	-1,57	-21,94
2013	6,03	1,51	2,10	4,52
2014	5,74	2,60	3,20	3,14
2015	6,62	4,36	4,35	2,25
2016	5,07	3,24	3,45	1,83
2017	7,10	5,70	5,79	1,40
2018	8,27	5,76	6,08	2,51
2019	6,85	5,11	5,38	1,74
2020	-3,57	1,94	2,31	-5,51
2021	10,55	6,51	6,77	4,04
2022	10,14	7,18	7,29	2,97

Año	España	Zona del euro	Unión Europea	Diferencial ES − ZE (pp)
2023	12,05	8,74	9,23	3,31
2024	13,92	8,86	9,32	5,06
2025	14,20	8,96	9,30	5,24

Fuente: elaboración propia a partir de BCE (CBD2).

Figura 12: Diferencial de ROE entre España y la zona del euro



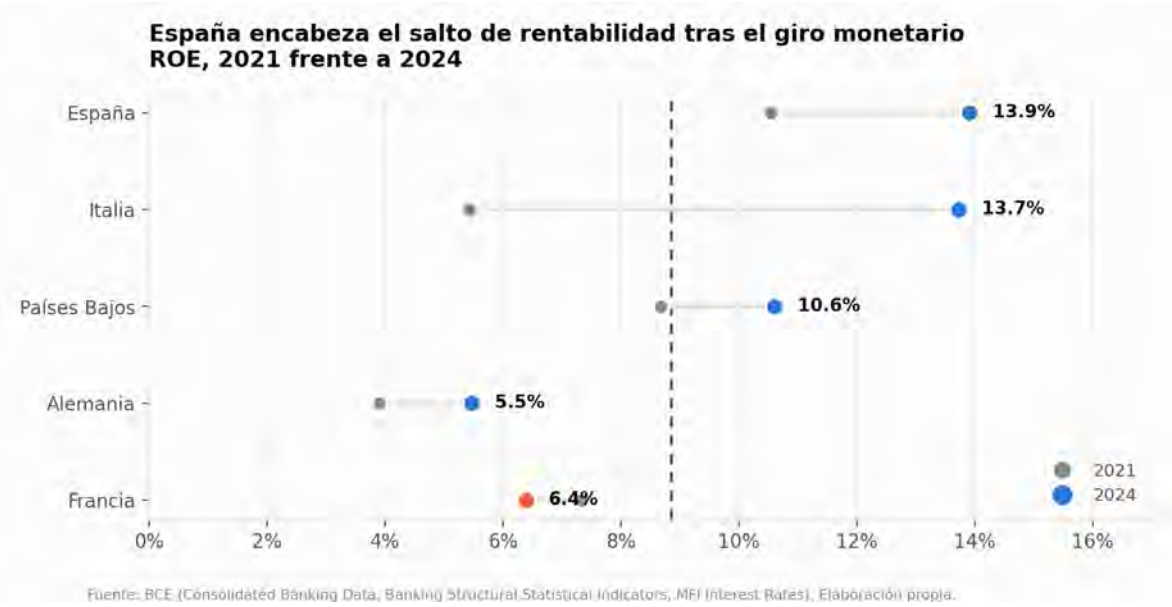
El diferencial medio entre España y la zona del euro fue de 1,43 puntos porcentuales en el periodo 2014-2021 y de 4,14 puntos en el periodo 2022-2025. La diferencia entre ambas medias, de 2,72 puntos, es estadísticamente significativa (t = 2,28; p = 0,046). En términos de ROE medio por subperiodo, España pasa del 6,61 % (2014-2019) al 12,58 % (2022-2025), mientras que la zona del euro pasa del 4,46 % al 8,44 % y la Unión Europea del 4,71 % al 8,78 %. El incremento español, de 5,97 puntos, supera al de la zona del euro (3,97 puntos) y al de la Unión Europea (4,07 puntos).

Analizado año a año, el diferencial alcanza en 2024 y 2025 sus valores más altos desde 2010: 5,06 y 5,24 puntos porcentuales respectivamente. La variación del ROE entre 2021 y 2024 fue de +3,37 puntos en España, frente a +2,35 en la zona del euro y +2,54 en la Unión Europea.

H4 se confirma, por tanto, en su formulación literal: el aumento del ROE español posterior a 2022 supera la media de la zona del euro. Procede sin embargo una precisión importante para la interpretación. España no es el país con mayor incremento de rentabilidad entre las cinco grandes economías: Italia registra un avance de 8,30 puntos porcentuales entre 2021 y 2024, más del doble que el español (figura 13). El rasgo distintivo del caso español no es la magnitud del salto sino su combinación con un nivel de partida ya superior a la media europea, de modo que España cierra el periodo con el ROE más alto de las cinco grandes economías del euro en 2024 (13,92 %, frente al 13,73 % italiano), con un diferencial de 5,06 puntos sobre la zona del euro, el más alto desde

2010. Los datos preliminares de 2025 (14,20 % en España, diferencial de 5,24 puntos) apuntan a que esa posición se mantiene, aunque proceden de series que el BCE aún no ha consolidado con carácter anual.

Figura 13: ROE en 2021 y 2024 en las cinco grandes economías del euro



Resulta significativo que los dos países que encabezan el aumento de la rentabilidad, España e Italia, sean también los dos que registran el mayor incremento de la concentración bancaria y la mayor traslación del tipo oficial al coste del crédito. Esta triple coincidencia constituye, si no una prueba, sí una regularidad empírica difícil de atribuir al azar y coherente con las tres hipótesis previas.

4.6 H5: eficiencia operativa frente a factores estructurales

El contraste de H5 requiere comparar la capacidad explicativa de la eficiencia operativa con la de los factores estructurales. La tabla 20 presenta los coeficientes de determinación intragrupos de especificaciones anidadas, todas ellas con efectos fijos de país y ROE como variable dependiente.

Tabla 20: Descomposición de la capacidad explicativa (variable dependiente: ROE)

Especificación (variable dependiente: ROE; efectos fijos de país)	R^2 intragrupos	Incremento sobre el modelo de eficiencia
Solo eficiencia (ratio de eficiencia)	0,2155	—
Solo concentración (HHI)	0,1365	—
Solo entorno de tipos (tipo BCE)	0,0397	—
Solo diferencial crédito-depósito	0,0009	—
Eficiencia + concentración	0,3490	0,1335
Eficiencia + concentración + tipos	0,3805	0,1650
Eficiencia + concentración + diferencial	0,3508	0,1353

Especificación (variable dependiente: ROE; efectos fijos de país)	R^2 intragrupos	Incremento sobre el modelo de eficiencia
Modelo completo	0,3854	0,1699

Fuente: elaboración propia sobre datos del BCE. R^2 intragrupos de modelos con efectos fijos de país; noventa observaciones país-año.

La eficiencia operativa, medida por la ratio de gastos sobre ingresos, explica por sí sola el 21,6 % de la variación intrapaís del ROE. La concentración, por sí sola, explica el 13,7 %; el entorno de tipos, el 4,0 %. Al combinar eficiencia y concentración el coeficiente de determinación se eleva al 34,9 %, y al añadir el tipo oficial y el diferencial crédito-depósito alcanza el 38,5 %. Es decir, la incorporación de los factores estructurales prácticamente duplica —incrementa en 17,0 puntos, un 78,8 % en términos relativos— la capacidad explicativa del modelo basado exclusivamente en la eficiencia.

Los coeficientes estandarizados del modelo completo confirman esta lectura. Expresadas todas las variables en desviaciones típicas, la ratio de eficiencia presenta un coeficiente de −0,506 ($p < 0,001$), el HHI de 1,390 ($p = 0,017$), el tipo oficial de 0,182 ($p = 0,015$) y el diferencial crédito-depósito de 0,088 (no significativo). El coeficiente del HHI supera la unidad, lo que refleja la existencia de colinealidad entre los regresores y aconseja no interpretar su magnitud de forma literal; el resultado relevante es que, tanto en términos de significatividad como de capacidad explicativa incremental, la concentración no es un factor residual frente a la eficiencia.

H5 se confirma. La mejora de la rentabilidad bancaria en el periodo analizado no se explica únicamente por la eficiencia operativa: los factores estructurales —concentración del mercado y entorno de tipos de interés— aportan una capacidad explicativa adicional de magnitud comparable a la de la eficiencia, y el efecto de la concentración es estadísticamente significativo en las especificaciones que explotan la variación completa del periodo.

4.6.1 El origen geográfico del beneficio: grupos consolidados frente a negocio en España

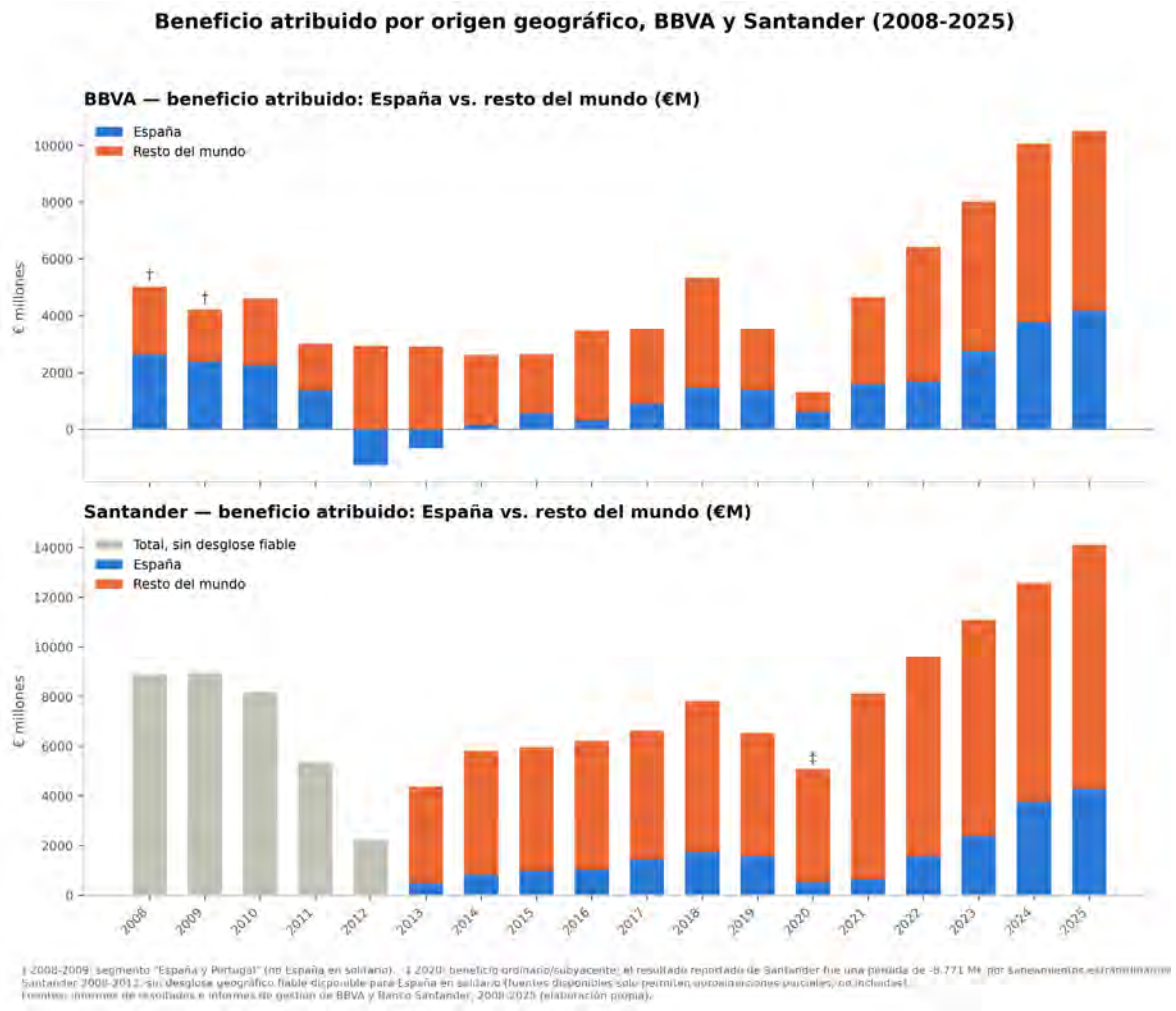
Los cinco mayores grupos bancarios españoles —Santander, BBVA, CaixaBank, Banco Sabadell y Bankinter— cerraron 2024 y 2025 con los beneficios más altos de su historia. En 2024, su beneficio conjunto superó los 30.000 millones de euros (Santander, 12.574 M€, +14 %; BBVA, 10.054 M€, +25 %; CaixaBank, 5.787 M€, +20,2 %; Banco Sabadell, 1.827 M€, +37,1 %; Bankinter, 953 M€, +12,8 %), y en 2025 el conjunto del sector —incluyendo Unicaja— alcanzó 33.408 millones de euros, un 5 % más. La rentabilidad de cada entidad individual se situó, además, sistemáticamente por encima de la media del sector: en 2024, frente al 13,92 % de ROE consolidado del conjunto de la banca española (CBD2), Santander alcanzó una rentabilidad sobre el patrimonio tangible (RoTE) del 16,3 %, BBVA un ROE del 18,9 %, CaixaBank un RoTE del 18,1 %, Bankinter un ROE del 17,9 % y Banco

Sabadell un RoTE del 14,9 %.[7] Esta relación admite dos lecturas complementarias. Por un lado, no es casual: estos cinco grupos son en buena parte el resultado de la misma ola de fusiones que elevó la concentración del sistema bancario español (véase H6), de modo que su liderazgo en rentabilidad y el aumento del HHI y el CR5 comparten origen. Por otro lado, esa coincidencia a nivel de entidad no equivale a evidencia de que la concentración agregada explique la rentabilidad agregada: el contraste de H2 se realiza a nivel de sistema país, y que los grandes supervivientes de la consolidación superen la media sectorial es compatible tanto con un efecto de poder de mercado como con la hipótesis de estructura eficiente (véase secc. 2.1, «Estructura de mercado y rentabilidad»).

Un patrón más informativo surge al examinar la procedencia geográfica de esos beneficios. Banco Santander y BBVA —los dos grupos con negocio internacional relevante; CaixaBank, Banco Sabadell y Bankinter obtienen la práctica totalidad de su beneficio en España— han visto crecer el peso relativo de su negocio doméstico desde el mínimo alcanzado en torno a 2021-2022. En BBVA, España pasó de aportar el 26,1 % del beneficio atribuido del grupo en 2022 al 39,7 % en 2025; en Santander, del 7,7 % en 2021 al 30,3 % en 2025 (figura 14). Conviene precisar el alcance de esta tendencia: en ningún año del periodo 2008-2025 el negocio en España ha llegado a superar al del resto del grupo en ninguno de los dos bancos —el peso doméstico se mantiene siempre por debajo del 50 %—, de modo que no puede afirmarse que España sea la principal fuente de beneficio de estos grupos. Lo que sí muestran los datos es que su peso relativo ha aumentado de forma sostenida en los últimos ejercicios, en paralelo a la fase de normalización monetaria que es objeto de H3, lo que resulta coherente con la hipótesis de que la ampliación del margen de intereses en España ha contribuido de forma creciente al resultado consolidado de sus grupos matrices.

[7] Las cifras de rentabilidad de cada entidad corresponden a la métrica que cada grupo destaca en su comunicación de resultados de 2024: Santander, CaixaBank y Banco Sabadell publican principalmente el RoTE (rentabilidad sobre el patrimonio tangible, que excluye el fondo de comercio y otros intangibles del denominador), mientras que BBVA y Bankinter destacan el ROE, aunque también divulgan un RoTE superior (19,7 % y 19,0 %, respectivamente). El RoTE es mecánicamente superior al ROE de la misma entidad al operar sobre una base de capital menor, y el 13,92 % de ROE sectorial consolidado (CBD2) con el que se compara está calculado en base ROE, no RoTE, por lo que la comparación entre entidades y frente a la media sectorial no es estrictamente homogénea.

Figura 14: Beneficio atribuido por origen geográfico, BBVA y Santander (2008-2025)



Esta lectura es coherente con la evidencia agregada del sector: según Funcas (2024), en 2023 el 70 % del beneficio consolidado de la banca española procedió de terceros países, y la rentabilidad del negocio puramente doméstico (11 %) fue inferior a la del grupo consolidado (12,4 %) —es decir, ese ejercicio el negocio internacional impulsó al alza la rentabilidad consolidada, no al revés—. Una estimación de Alvarez & Marsal (2026), con una cobertura y una metodología distintas —negocio doméstico de los diez mayores bancos, sobre fuentes públicas—, sitúa la rentabilidad del negocio en España en el 17 % en 2025; esta cifra no es directamente comparable ni con el ROE consolidado de CBD2 ni con el ROE residente que se emplea en el resto de este trabajo, por lo que se recoge aquí únicamente como referencia adicional del buen momento del negocio doméstico, no como sustituto de ninguna de las dos series anteriores. En conjunto, estos resultados matizan H5: la mejora de la rentabilidad de los grandes grupos españoles combina una contribución internacional todavía mayoritaria con un negocio doméstico que gana peso relativo desde 2022, y ambos elementos deben distinguirse con cuidado al valorar en qué medida la concentración del mercado español explica la rentabilidad consolidada de sus principales entidades.

4.7 H6: concentración, condiciones de servicio y comisiones

El contraste de H6 combina tres tipos de evidencia: la evolución de los ingresos por comisiones, su relación econométrica con la concentración en el panel internacional, y las reclamaciones presentadas ante el supervisor español.

4.7.1 Comisiones

Los datos del Banco de España referidos a negocios en España, la misma fuente que emplean las tablas 6 y 7 para costes, plantilla y red, ofrecen, para las comisiones, un resultado que conviene enunciar con precisión para no sobreinterpretarlo. Las comisiones percibidas pasaron de 15.555 millones de euros en 2008 a 18.408 millones en 2025, un aumento nominal del 18,3 % que, deflactado, equivale a un descenso real del 13,7 %. En términos agregados, por tanto, la factura total de comisiones que soporta la clientela española no ha crecido en términos reales.

La comparación más informativa, sin embargo, es la que relativiza las comisiones por el activo total del negocio en España —la misma perspectiva que emplea la tabla 24 para el panel internacional— y que, a diferencia de la cifra nominal, no requiere ajuste por inflación: numerador y denominador están expresados en los mismos euros corrientes, de modo que su cociente ya neutraliza el efecto de los precios generales. Las comisiones representaban el 0,50 % del activo total en 2008 y el 0,59 % en 2025 (tabla 21), un aumento de 0,09 puntos porcentuales (+17,2 % en términos relativos). La serie no es monótona: la ratio cae hasta un mínimo del 0,43 % en 2012 —cuando el activo total del sistema alcanzó su máximo del periodo, antes del saneamiento y la reducción de balance posteriores a la crisis— y alcanza un máximo del 0,62 % en 2022. Esta es, a nuestro juicio, la lectura más pertinente para H6: mide cuánto detrae el negocio bancario en comisiones por cada euro de activo gestionado, sin las distorsiones que introduce el cierre de oficinas o la reducción de plantilla en las magnitudes por oficina o por empleado.

Tabla 21: Comisiones sobre activo total. Entidades de depósito, negocio en España, 2008-2025

Año	Activo total (M€)	Comisiones (M€)	Comisiones/activo (%)
2008	3.096.256	15.555,2	0,5024
2009	3.122.834	14.629,5	0,4685
2010	3.119.257	14.414,0	0,4621
2011	3.250.226	14.298,1	0,4399
2012	3.256.386	13.912,3	0,4272
2013	2.874.176	13.438,9	0,4676
2014	2.779.129	13.709,0	0,4933
2015	2.645.492	13.571,8	0,5130
2016	2.541.132	13.434,0	0,5287
2017	2.549.836	14.180,8	0,5561
2018	2.476.348	14.881,7	0,6010

Año	Activo total (M€)	Comisiones (M€)	Comisiones/activo (%)
2019	2.517.992	15.134,3	0,6010
2020	2.736.801	15.155,8	0,5538
2021	2.846.346	17.322,9	0,6086
2022	2.842.456	17.503,4	0,6158
2023	2.878.175	16.810,6	0,5841
2024	2.970.014	17.333,1	0,5836
2025	3.125.520	18.407,6	0,5889

Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España, Boletín Estadístico, cuadros 4.36 (comisiones) y 4.51 (activo total, entidades de depósito, diciembre de cada año).

Como referencia complementaria —menos determinante para H6, porque depende también del ritmo de cierre de oficinas y de reducción de plantilla, y no solo del comportamiento de precios— cabe añadir la misma magnitud relativizada por la capacidad de servicio. Las comisiones por oficina pasaron de 341.000 a 1.076.000 euros, un aumento nominal del 215,8 % y real del 130,5 %; las comisiones por empleado, de 57.430 a 110.995 euros, un 93,3 % nominal y un 41,0 % real. El peso de las comisiones en el margen bruto se elevó del 23,4 % al 25,6 %, con un máximo del 37,9 % en 2021, precisamente el ejercicio de menor margen de intereses de toda la serie. La figura 15 recoge esta evolución.

Sobre el margen neto —el margen bruto menos los gastos de explotación, antes de dotaciones y provisiones— la proporción es mucho mayor y bastante más volátil, porque el denominador se estrecha en los ejercicios de menor margen de intereses: del 42,2 % en 2008 al 43,3 % en 2025 (tabla 22), con un mínimo del 38,0 % en 2024 y un máximo del 85,8 % en 2021, el mismo ejercicio en el que el margen de intereses tocó suelo. Esta magnitud debe interpretarse con cautela: no mide cuánto pesan las comisiones en la actividad del banco, sino cuánto habría que reducir los gastos de explotación, a igualdad de todo lo demás, si desaparecieran los ingresos por comisiones sin que el banco recortara costes.

El margen de intereses (% del activo, negocio en España) y el peso relativo de las comisiones se mueven en direcciones opuestas: la correlación entre ambos es de -0,70 frente al margen bruto y de -0,78 frente al margen neto (tabla 22). El margen de intereses tocó su mínimo en 2021 (0,79 % del activo) —el mismo ejercicio en que el peso de las comisiones sobre el margen bruto (37,9 %) y sobre el margen neto (85,8 %) alcanzó su máximo— y sus dos valores más altos en 2009 y 2024 (1,38 % y 1,37 %), justo los ejercicios de menor peso relativo de las comisiones sobre el margen bruto (21,7 % y 23,4 %, respectivamente). El patrón es consistente con la idea de que las comisiones amortiguan, en los ejercicios de tipos bajos, la contracción del margen financiero. Conviene matizarlo: parte de la relación es aritmética —un margen de intereses menor eleva mecánicamente el peso relativo de unas comisiones que no han cambiado—, pero no es solo eso: la comercialización de productos financieros, la partida de comisiones que más gana peso

en términos relativos (tabla 23), lo hace precisamente en los ejercicios de tipos bajos, lo que sí apunta a una sustitución activa de ingresos y no solo a un efecto de denominador.

Tabla 22: Margen de intereses y peso relativo de las comisiones, negocio en España (2008-2025)

Año	Margen de intereses/activo (%)	Comisiones/margen bruto (%)	Comisiones/margen neto (%)
2008	1,14	23,43	42,18
2009	1,38	21,66	38,35
2010	1,10	22,77	42,54
2011	0,91	25,03	49,89
2012	1,01	23,38	42,73
2013	0,93	24,20	46,75
2014	0,98	24,74	46,79
2015	1,00	26,34	53,71
2016	0,96	27,74	60,95
2017	0,91	30,40	70,83
2018	0,94	31,15	68,31
2019	0,93	30,55	65,63
2020	0,85	32,76	72,95
2021	0,79	37,88	85,78
2022	0,86	32,89	62,05
2023	1,30	25,91	44,13
2024	1,37	23,43	38,02
2025	1,23	25,63	43,29

Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España, Boletín Estadístico, cuadro 4.36 (margen de intereses, negocio en España) y cuadro 4.51 (activo total).

Correlación de Pearson (18 observaciones anuales): margen de intereses/activo con comisiones/margen bruto, r = -0,70; con comisiones/margen neto, r = -0,78.

La composición de las comisiones por tipo de servicio, disponible en el mismo cuadro del Boletín Estadístico, ofrece una lectura complementaria (tabla 23). El peso de las comisiones por servicios de cobro y pago —la más tradicional, ligada a cuentas y tarjetas— desciende de forma sostenida, del 40,3 % en 2008 al 24,2 % en 2025; el de las comisiones por comercialización de productos financieros (fondos de inversión, seguros, planes de pensiones) aumenta del 23,5 % al 30,1 %; y el resto —que incluye, desde 2021, comisiones por gestión de activos y custodia, por compromisos y garantías, por financiación estructurada y por operaciones de divisas, no desglosadas de forma homogénea con anterioridad— pasa del 27,8 % al 41,1 %. El Banco de España no permite reconstruir con precisión esta última partida antes de 2021, por lo que el nivel de «resto» no es estrictamente comparable entre ambos periodos; la tendencia de las dos primeras categorías, en cambio, sí lo es en toda la serie. En conjunto, el patrón es coherente con un desplazamiento del negocio bancario español desde las comisiones ligadas a la

operativa transaccional hacia las comisiones ligadas a la gestión de patrimonio y al negocio con empresas, y ofrece una respuesta parcial a la pregunta que se plantea más adelante en esta misma sección, al comentar la figura 15: no se trata solo, ni principalmente, de cobrar más por los mismos servicios de siempre, sino también de un cambio en qué se cobra.

Tabla 23: Composición de las comisiones percibidas por tipo de servicio, negocio en España (%, 2008-2025)

Año	Cobros y pagos (%)	Valores (%)	Comercialización (%)	Resto (%)
2008	40,35	8,27	23,53	27,85
2009	39,22	8,05	20,53	32,20
2010	37,05	8,94	21,54	32,47
2011	36,15	9,79	21,43	32,63
2012	36,87	8,73	21,03	33,37
2013	34,89	8,90	24,29	31,92
2014	30,70	10,79	26,91	31,60
2015	28,24	10,87	31,03	29,86
2016	28,57	9,94	32,66	28,83
2017	26,60	6,20	32,30	34,90
2018	28,42	3,46	28,72	39,40
2019	28,46	3,58	28,64	39,32
2020	27,86	4,27	28,41	39,46
2021	27,66	4,12	29,68	38,54
2022	28,16	3,52	30,87	37,45
2023	26,13	3,44	31,52	38,91
2024	25,45	3,53	29,69	41,33
2025	24,17	4,57	30,13	41,13

Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España, Boletín Estadístico, cuadro 4.40.

«Resto» se obtiene por diferencia hasta el 100 % e incluye la categoría «otras comisiones» que el Banco de España publica en todo el periodo; desde 2021 el Banco de España desglosa además, dentro de esa partida, comisiones por gestión de activos y custodia, por compromisos y garantías, por financiación estructurada y por divisas, que en 2025 representan el 11,1 %, 9,6 %, 4,1 % y 2,8 % del total de comisiones respectivamente (el resto de «Resto», un 13,6 %, corresponde a la categoría «otras» en sentido estricto). Estas cuatro partidas no se reportan de forma desagregada con anterioridad a 2021.

Figura 15: Comisiones por oficina y reclamaciones por cada 1.000 oficinas en España



La lectura conjunta de ambos hechos es la siguiente: cada oficina y cada empleado que permanecen en la red generan hoy en términos reales más del doble de ingresos por comisiones que en 2008. Ello puede reflejar mayor productividad, un desplazamiento de las operaciones hacia canales digitales de menor coste, o bien una intensificación del cobro por servicios antes gratuitos o incluidos. Los datos agregados no permiten discriminar entre estas explicaciones, y sería incorrecto atribuirlas en bloque a la segunda.

Esta evolución agregada, calculada a partir de balances del sistema, encuentra un correlato directo en la experiencia del cliente minorista: según el barómetro anual de ASUFIN, las comisiones netas representan ya entre el 22 % y el 25 % del margen bruto de la banca española, con tendencia al alza (ASUFIN, 2026, p. 3), una franja muy próxima al 25,6 % que se obtiene en la tabla 22 para 2025. En el mismo informe, el coste medio de administración de una cuenta corriente no bonificada se sitúa en 167,27 euros anuales (+4,54 % respecto a 2025) y el coste conjunto de cuenta y tarjeta de débito alcanza los 189,18 euros (ASUFIN, 2026, pp. 5, 19), cifras que ilustran a escala individual el mismo fenómeno que aquí se documenta con datos agregados del Banco de España.

4.7.2 Concentración y comisiones en el panel internacional

El panel de cinco países permite un contraste más directo. La tabla 24 presenta la estimación de los ingresos netos por comisiones sobre el activo y sobre el margen bruto en función del HHI, con efectos fijos de país.

Tabla 24: Concentración e ingresos por comisiones (panel con efectos fijos de país)

Variable	Comis./activo (M9p)	Comis./activo (M9p-bis)	Comis./margen (M10p)	Comis./margen (M10p-bis)
HHI	0,0001*** (0,0000)	0,0001*** (0,0000)	0,0061*** (0,0023)	0,0057*** (0,0021)
Tipo BCE		0,0049 (0,0049)		0,3938 (0,6484)

Variable	Comis./activo (M9p)	Comis./activo (M9p-bis)	Comis./margen (M10p)	Comis./margen (M10p-bis)
N	90	90	90	90
R^2	0,1154	0,1281	0,0322	0,0428

Nota: estimador intragrupos; errores estándar robustos HC1 entre paréntesis. *** p < 0,01.

El coeficiente del HHI es positivo y significativo al 1 % en las cuatro especificaciones referidas al activo y en la especificación simple referida al margen bruto. Su magnitud implica que 1.000 puntos adicionales de HHI se asocian con 0,13 puntos porcentuales más de comisiones netas sobre el activo total, lo que sobre el nivel español —0,76 % del activo en 2025— representa una diferencia sustancial. El resultado se mantiene al controlar por el tipo oficial del BCE, lo que descarta que se trate de un efecto del ciclo monetario. La evidencia respalda, por tanto, la parte de H6 relativa a las comisiones: dentro de un mismo país, los ejercicios de mayor concentración son también los de mayor peso de los ingresos por comisiones.

4.7.3 Condiciones de servicio y reclamaciones

La segunda dimensión de H6 —el deterioro del servicio— es más difícil de medir. Se han utilizado dos aproximaciones complementarias.

La primera es la cobertura territorial, ya documentada en la sección 4.1: una red que se reduce un 62,5 %, una ratio de oficinas por cada 100.000 habitantes que cae de 100,2 a 36,0, 646 municipios que pierden toda presencia bancaria entre 2015 y 2025 y 1.401 municipios que en 2025 dependen de una sola oficina, todo ello en el país de menor densidad de población de los cinco analizados.

La segunda es la serie de reclamaciones presentadas ante el Banco de España.

Tabla 25: Reclamaciones presentadas ante el Banco de España, 2012-2024

Año	Reclamaciones presentadas	Oficinas	Reclamaciones por 1.000 oficinas
2012	14.313	38.142	375
2013	34.645	33.713	1.028
2014	29.528	31.999	923
2015	20.262	31.087	652
2016	14.462	28.807	502
2017	40.176	27.480	1.462
2018	19.695	26.166	753
2019	14.638	24.004	610
2020	21.320	22.201	960
2021	34.330	19.242	1.784
2022	34.146	17.851	1.913
2023	33.191	17.820	1.863
2024	56.099	17.593	3.189

Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España, Memoria de Reclamaciones (varios años), y BCE (SSI) para el número de oficinas.

La media anual de reclamaciones pasó de 23.127 en el periodo 2014-2019 a 39.442 en el periodo 2021-2024, un aumento del 70,5 % (t = 2,37; p = 0,055). Relativizada por el tamaño de la red, la diferencia es mayor y estadísticamente más robusta: las reclamaciones por cada 1.000 oficinas pasaron de una media de 817 a otra de 2.187, un aumento del 167,7 % (t = 3,77; p = 0,019). En 2024 se alcanzó el máximo histórico de la serie, con 56.099 reclamaciones, equivalentes a 3.189 por cada 1.000 oficinas.

Esta evidencia debe manejarse con cautela explícita. El número de reclamaciones no es un indicador limpio de calidad del servicio: está fuertemente condicionado por oleadas litigiosas de origen judicial. El máximo de 2013 y el de 2017 responden a los pronunciamientos sobre cláusulas suelo, y el de 2024 a las resoluciones sobre gastos de formalización de préstamos hipotecarios, que por sí solas explican el 55 % de las reclamaciones de ese ejercicio. La serie está también afectada por la creciente propensión a reclamar y por la mayor difusión del propio servicio. Las reclamaciones específicamente relativas a comisiones, por su parte, descendieron de 4.479 en 2023 a 3.267 en 2024.

Con estas cautelas, la conclusión defendible es la siguiente: H6 se confirma en su dimensión de precios —la concentración se asocia de forma significativa con un mayor peso de las comisiones— y en su dimensión de cobertura territorial, que es un hecho documentado y no una inferencia. En su dimensión de calidad percibida del servicio, la evidencia disponible es congruente con la hipótesis pero no concluyente, porque el indicador utilizado responde a determinantes ajenos a la calidad del servicio que no es posible aislar con la información publicada.

4.8 Solvencia, calidad del activo y estructura de financiación

La tabla 26 recoge la evolución de los indicadores prudenciales y de estructura de financiación del sistema bancario español desde 2008. La ratio CET1 y la ratio de solvencia total cubren todo el periodo, el primero aproximado antes de 2014 por la ratio Tier 1 (véase nota 8); la ratio de préstamos dudosos, la ratio créditos/depósitos y la financiación mayorista solo están disponibles desde 2014, primer ejercicio con información homogénea bajo el marco de reporte supervisor vigente.

Tabla 26: Solvencia, calidad del activo y financiación. España, 2008-2025[8]

Año	CET1 (%)	Solvencia total (%)	Dudosos (% crédito)	Créditos/depósitos (%)	Financ. mayorista (% pasivo)
2008	8,10*	11,30	—	—	—

[8] La ratio CET1, como categoría regulatoria específica, solo existe desde el 1 de enero de 2014, con la entrada en vigor del Reglamento (UE) n.º 575/2013 (CRR) y la Directiva 2013/36/UE (CRD IV), que trasponen Basilea III. Para el periodo 2008-2013 (señalado con asterisco en la tabla) se presenta como aproximación la ratio Tier 1, una categoría más amplia y de trayectoria

Año	CET1 (%)	Solvencia total (%)	Dudosos (% crédito)	Créditos/depósitos (%)	Financ. mayorista (% pasivo)
2009	9,32*	12,22	—	—	—
2010	9,64*	11,87	—	—	—
2011	10,19*	12,12	—	—	—
2012	9,68*	11,36	—	—	—
2013	11,74*	13,16	—	—	—
2014	11,73	13,54	16,18	90,9	—
2015	12,63	14,48	12,77	92,3	—
2016	12,74	14,67	10,91	92,4	43,7
2017	12,62	15,38	7,84	89,3	56,9
2018	12,20	15,43	5,89	90,5	44,1
2019	12,52	15,73	4,71	92,8	43,7
2020	13,23	16,84	4,61	85,4	45,5
2021	13,25	17,29	4,82	82,5	45,5
2022	12,97	16,52	4,05	86,8	43,6
2023	13,13	16,99	3,85	88,0	42,4
2024	13,42	17,47	3,39	88,8	39,9
2025	13,91	18,10	3,04	89,4	41,3

Fuente: elaboración propia a partir de BCE (CBD2).

Los datos son inequívocos en cuanto a la mejora del perfil de riesgo: la ratio de préstamos dudosos desciende del 16,18 % de 2014 al 3,04 % de 2025 y la ratio CET1 se eleva del 11,73 % al 13,91 %. La ratio de créditos sobre depósitos permanece próxima al 90 % durante todo el periodo, señal de un modelo de financiación estable y basado en la captación minorista, precisamente el modelo que maximiza el rendimiento del canal de los depósitos descrito en la sección anterior.

Conviene, no obstante, señalar que la ratio CET1 española se sitúa en niveles significativamente inferiores a los de la media europea, hecho que la propia supervisión ha destacado de forma reiterada. La combinación de una rentabilidad sobre recursos propios elevada con una ratio de capital comparativamente moderada es, en parte, una identidad contable: para un mismo resultado, un menor volumen de recursos propios eleva mecánicamente el ROE. Este es uno de los motivos por los que el análisis se ha replicado sistemáticamente con el ROA, indicador insensible al apalancamiento, obteniendo resultados cualitativamente idénticos (modelo 8p).

más larga que, sin ser estrictamente equivalente al CET1, sigue una evolución similar y constituye el mejor *proxy* disponible con series homogéneas del BCE (CBD2). La ratio de préstamos dudosos, la ratio créditos/depósitos y la financiación mayorista no están disponibles en el *dataset* CBD2 con anterioridad a 2014 por el cambio en el marco de reporte supervisor.

4.9 La retribución de los consejos de administración

La sección 4.2.1 documentaba que los gastos de explotación de la banca española en sus negocios en España son en 2025 nominalmente casi idénticos a los de 2008 pese a haberse cerrado el 62,5 % de las oficinas y suprimido el 38,8 % de los empleos, y que el coste medio por empleado apenas se ha movido en términos reales. Queda pendiente una pregunta que ese análisis agregado no puede responder: si el gasto de personal no se ha reducido en proporción al ajuste de plantilla, ¿cómo se ha distribuido internamente? Esta sección examina uno de los extremos de esa distribución, la retribución de los consejos de administración de las cinco mayores entidades, para el periodo 2013-2025.

4.9.1 Fuente y método

La información procede de los Informes Anuales sobre Remuneraciones de los Consejeros (IARC) que las sociedades cotizadas depositan en la Comisión Nacional del Mercado de Valores en virtud de la Orden ECC/461/2013 y de la Circular 4/2013 de la propia Comisión, normas que establecieron por primera vez un formato homogéneo de declaración con efectos desde el ejercicio 2013.

La serie se ha construido a partir de dos fuentes complementarias, ambas de la CNMV. Para los ejercicios 2016 a 2025 se han descargado y procesado los cincuenta informes individuales de Banco Santander, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, CaixaBank, Banco de Sabadell y Bankinter depositados en el registro público de la Comisión, extrayendo las cifras del cuadro «Resumen de las retribuciones» de su apéndice estadístico, que consolida todos los conceptos devengados por cada consejero y distingue entre la retribución devengada en la sociedad y la devengada en sociedades del grupo. Para los ejercicios 2013 a 2015, en los que el informe individual no figura en el registro, se ha acudido al anexo «Datos individuales de las compañías» del *Informe anual sobre remuneraciones de los consejeros de las sociedades cotizadas* que la CNMV publica cada ejercicio, y que reproduce para cada sociedad la retribución total del consejo desglosada en once conceptos.

El empalme de ambas fuentes se ha sometido a una prueba de consistencia. Los ejercicios 2016 y 2017 están cubiertos simultáneamente por las dos, lo que proporciona diez observaciones de solapamiento —cinco entidades por dos ejercicios—. **En las diez, el total obtenido del anexo agregado coincide exactamente, hasta el millar de euros, con el obtenido del informe individual.** La serie es, por tanto, homogénea en todo el periodo. Adicionalmente, la extracción de cada informe individual se validó exigiendo que cada subtotal coincidiera con la suma de las columnas que le preceden, condición que se cumple en las cincuenta observaciones.

Dos precisiones metodológicas. La primera es que las cifras corresponden a la retribución devengada, no a la efectivamente percibida en caja, de modo que los incentivos plurianuales se imputan al ejercicio en que consolidan. La segunda es que el concepto

«aportaciones a sistemas de previsión» recibe un tratamiento distinto en cada fuente: el anexo agregado lo consigna en columna separada y no lo suma al total, mientras que el resumen del informe individual solo computa los importes consolidados. La coincidencia exacta en los diez casos de solapamiento confirma que ambos criterios producen la misma magnitud.

4.9.2 Evolución agregada

Tabla 27: Retribución total devengada por los consejos de administración de las cinco mayores entidades (miles de euros)

Ejercicio	Santander	BBVA	CaixaBank	Sabadell	Bankinter	Total
2013	25.701	14.645	5.615	7.488	3.473	**56.922**
2014	26.431	15.407	6.157 †	7.674	3.658	**59.327**
2015	29.688	15.761	7.754	7.870	3.806	**64.879**
2016	25.873	15.718	7.227	7.167	4.037	**60.022**
2017	26.520	16.504	7.135	8.762	4.205	**63.126**
2018	28.910	15.664	7.568	6.463	7.828	**66.433**
2019	27.584	15.467	6.831	9.674	4.718	**64.274**
2020	28.965	14.828	5.959	6.779	4.339	**60.870**
2021	35.763	16.219	8.483	7.179 ‡	4.627	**72.271**
2022	29.678	18.892	9.160	7.313	5.136	**70.179**
2023	30.683	20.159	9.573	6.787	5.422	**72.624**
2024	33.905	23.199	10.441	9.172	9.698	**86.415**
2025	41.315	21.720	10.210	11.153	6.072	**90.470**
Variación 2013-2025	**+60,8 %**	**+48,3 %**	**+81,8 %**	**+48,9 %**	**+74,8 %**	**+58,9 %**

(†) CaixaBank 2014: retribución ordinaria comparable. El anexo publica 21.238 miles, de los que 15.081 corresponden a indemnizaciones por cese de un consejero delegado.

(‡) Sabadell 2021: retribución ordinaria comparable. El informe publica 44.604 miles, de los que 37.425 son conceptos extraordinarios por consolidación de derechos de pensiones e indemnizaciones, 32.134 de ellos correspondientes a aportaciones realizadas con anterioridad a 2021.

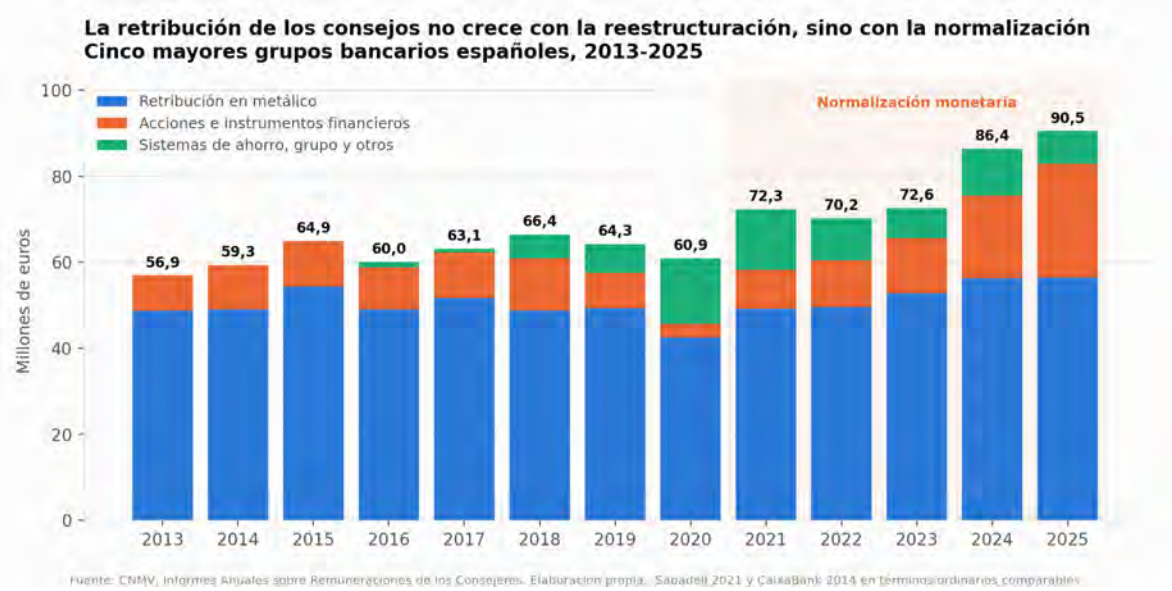
Fuente: elaboración propia a partir de CNMV, Informes Anuales sobre Remuneraciones de los Consejeros (informes individuales 2016-2025 y anexo de datos individuales del informe agregado 2013-2015).

La retribución agregada de los cinco consejos pasó de 56,9 millones de euros en 2013 a 90,5 millones en 2025, un incremento nominal del 58,9 % y real —deflactado por el índice armonizado de precios de consumo— del 26,5 %.

Lo relevante, sin embargo, no es la magnitud del incremento acumulado sino su distribución en el tiempo, que resulta extraordinariamente informativa. **Entre 2013 y 2020 la retribución de los consejos apenas se movió: pasó de 56,9 a 60,9 millones, un 6,9 % nominal en siete ejercicios, equivalente a un 3,8 % real.** Son precisamente los

siete años en los que el sector cierra un tercio de su red, suprime casi una quinta parte de su plantilla, completa las fusiones que llevan el índice de Herfindahl-Hirschman de 719 a 1.082 puntos y opera bajo tipos de interés nulos o negativos. En 2020 la serie toca su mínimo del periodo posterior a 2014. **Entre 2020 y 2025, en cambio, la retribución crece un 48,6 % nominal y un 21,9 % real**, con más de la mitad de ese aumento concentrado en los dos últimos ejercicios.

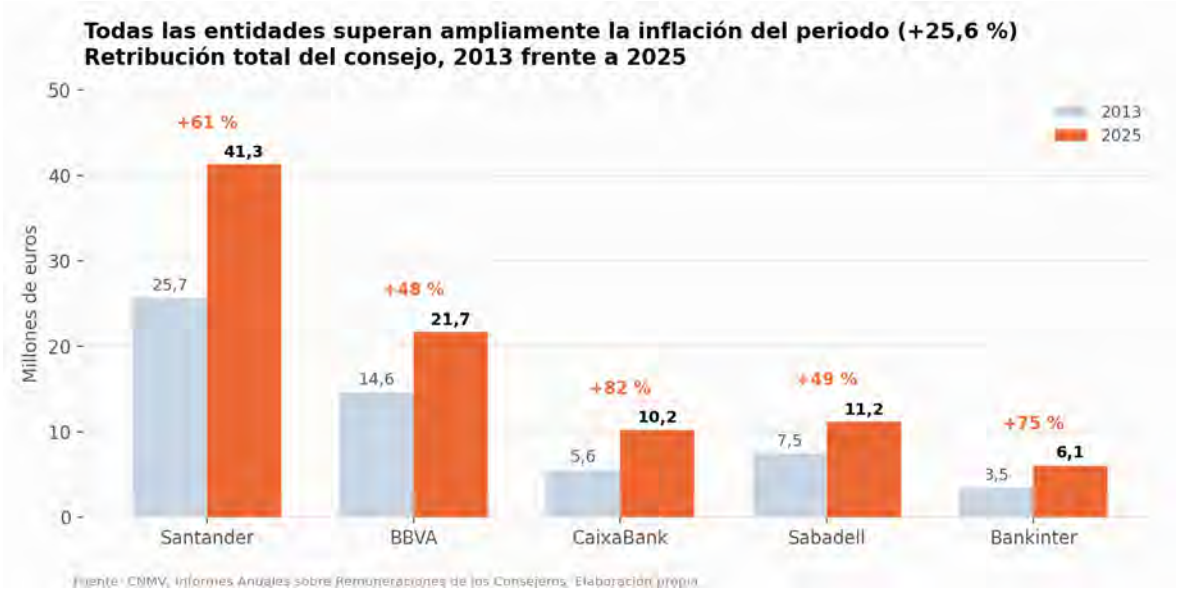
Figura 16: Retribución agregada de los consejos y composición por conceptos, 2013-2025



Este perfil temporal es exactamente el mismo que las secciones 4.3 y 4.4 documentan para la rentabilidad y para el margen de intereses, y refuerza la tesis central del trabajo: **no es la reestructuración lo que remunera, sino el rendimiento posterior de la estructura de mercado que la reestructuración dejó**. Durante la década del ajuste, con la concentración ya consumada pero con el precio del dinero en cero, la retribución de los consejos permaneció plana en términos reales. El salto se produce cuando el giro de la política monetaria del Banco Central Europeo activa el poder de fijación de precios que la nueva estructura hacía posible. La retribución de quienes gobiernan las entidades no anticipa la concentración: la cobra con retardo, y la cobra cuando las condiciones macroeconómicas la vuelven rentable.

El comportamiento por entidad es homogéneo en la dirección y desigual en la magnitud. CaixaBank registra el mayor incremento acumulado, del 81,8 %, seguida de Bankinter con el 74,8 %, Santander con el 60,8 %, Sabadell con el 48,9 % y BBVA con el 48,3 %. Las cinco superan con holgura la inflación del periodo, que fue del 25,6 %. No es casual que las dos entidades con mayor crecimiento sean también las dos que más transformaron su perímetro: CaixaBank absorbió Banca Cívica, Barclays España, Banco BPI y, en 2021, Bankia; Bankinter, que partía del nivel retributivo más bajo de la muestra, incorporó a su consejo la retribución asociada a la segregación de Línea Directa y a la adquisición del negocio de EVO Banco.

Figura 17: Retribución total del consejo por entidad, 2013 frente a 2025



Tres observaciones exigen precisión, porque de otro modo la serie parecería errática. La primera afecta a **CaixaBank en 2014**, ejercicio en el que el anexo publica 21.238 miles de euros frente a los 5.615 del año anterior: 15.081 miles corresponden a indemnizaciones por cese, y la cifra ordinaria comparable es de 6.157 miles. La segunda afecta a **Banco de Sabadell en 2021**, con 44.604 miles publicados frente a los 6.779 del año anterior; el propio informe descompone la cifra en 7.179 miles de retribución ordinaria y 37.425 de conceptos extraordinarios por consolidación de derechos de pensiones e indemnizaciones, de los cuales 32.134 proceden de aportaciones anteriores a 2021, de modo que se trata de un reconocimiento contable de derechos acumulados y no de un flujo retributivo del ejercicio. La tercera afecta a **Bankinter en 2024**, con 9.698 miles frente a los 5.422 del ejercicio anterior, diferencia atribuible a 2.881 miles imputados a sistemas de ahorro y a 1.175 miles en instrumentos financieros. En las series agregadas se emplean las cifras ordinarias comparables en los dos primeros casos, y así se indica. Los tres ilustran una característica general de estos esquemas: la concentración de pagos en ejercicios concretos por consolidación de incentivos plurianuales.

4.9.3 Comparación con la plantilla, con la red y con los precios

El interés analítico de estas cifras no reside en su nivel absoluto, sino en su comparación con las magnitudes que la sección 4.2.1 examinaba para el conjunto del sector.

Tabla 28: Retribución de los consejos, coste laboral, red y precios (índice 2013 = 100)

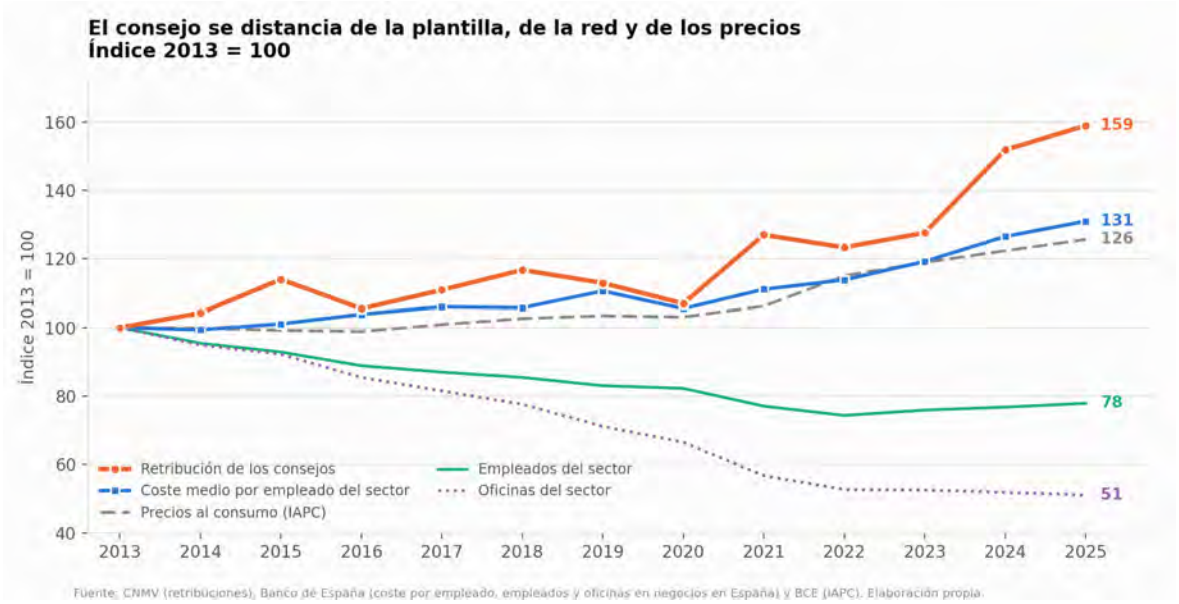
Ejercicio	Retribución de los consejos	Coste medio por empleado	Empleados	Oficinas	IAPC	Consejos sobre gastos de personal
2013	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	0,38 %
2014	104,2	99,4	95,5	94,9	99,8	0,41 %
2015	114,0	101,1	92,9	92,2	99,2	0,46 %

Ejercicio	Retribución de los consejos	Coste medio por empleado	Empleados	Oficinas	IAPC	Consejos sobre gastos de personal
2016	105,4	103,8	88,9	85,4	98,8	0,43 %
2017	110,9	106,0	87,0	81,5	100,9	0,45 %
2018	116,7	105,7	85,4	77,6	102,6	0,49 %
2019	112,9	110,6	83,0	71,1	103,4	0,46 %
2020	106,9	105,5	82,2	66,5	103,1	0,46 %
2021	127,0	111,1	77,0	56,7	106,2	0,56 %
2022	123,3	113,8	74,3	52,6	115,0	0,55 %
2023	127,6	119,2	75,9	52,5	118,9	0,53 %
2024	151,8	126,5	76,8	51,8	122,3	0,59 %
2025	**158,9**	**131,0**	**77,9**	**51,0**	**125,6**	**0,59 %**

Fuente: elaboración propia a partir de CNMV (retribuciones de los consejos), Banco de España, Boletín Estadístico, cuadros 4.36, 4.46 y 4.49 (gastos de personal, empleados y oficinas en negocios en España) y BCE (índice armonizado de precios de consumo).

El contraste es nítido. Entre 2013 y 2025 la retribución de los cinco consejos creció un 58,9 %, mientras el coste medio por empleado del sector lo hacía un 31,0 % y los precios al consumo un 25,6 %. Es decir, **el coste laboral medio del sector creció apenas cinco puntos por encima de los precios en trece años, mientras la retribución de los consejos crecía más del doble que la inflación**. En el mismo periodo la plantilla del sector se redujo un 22,1 %, la red de oficinas se redujo a la mitad —un 49,0 %— y los gastos de personal totales aumentaron solo un 2,0 % en términos nominales, lo que equivale a una caída real del 18,8 %.

Figura 18: Retribución de los consejos, coste medio por empleado, plantilla, red y precios. Índice 2013 = 100



Expresada como porcentaje de los gastos de personal del conjunto de las entidades de depósito en sus negocios en España, la retribución de los cinco consejos pasó del 0,38 % en 2013 al 0,59 % en 2025. El aumento de veintiuna centésimas puede parecer modesto en términos absolutos, pero representa un incremento del 55,9 % en el peso relativo, y se produce sobre una partida —los gastos de personal— que en términos reales se ha reducido casi una quinta parte en el mismo periodo. Dicho de otro modo: la masa salarial del sector se contrae en términos reales y, dentro de ella, la fracción destinada a los consejos de las cinco mayores entidades crece más de la mitad.

4.9.4 La composición de la retribución

La estructura de la retribución ha experimentado un desplazamiento que merece atención por sus implicaciones. En 2013, la retribución en metálico representaba el 85,6 % del total agregado y la entrega de acciones e instrumentos financieros el 14,4 %. En 2025 la retribución en metálico ha descendido al 62,4 % y las acciones e instrumentos financieros se han elevado al 29,2 %, con el 8,5 % restante correspondiente a sistemas de previsión social y a retribuciones devengadas en sociedades del grupo. En términos absolutos, la retribución en metálico creció un 15,8 % en el conjunto del periodo —por debajo de la inflación, es decir, con caída real— mientras la ligada a acciones se multiplicaba por 3,2.

Para los ejercicios en que el anexo agregado de la CNMV ofrece el desglose completo por conceptos, la composición es la siguiente.

Tabla 29: Descomposición de la retribución agregada de los cinco consejos por conceptos (miles de euros)

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017
Sueldo	18.626	18.514	19.858	19.692	19.928

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017
Remuneración fija	9.347	8.912	10.174	9.535	9.541
Dietas	2.289	2.251	2.052	1.304	1.436
Retribución variable a corto plazo	11.032	12.657	11.583	8.982	10.979
Retribución variable a largo plazo	0	0	2.019	1.739	1.897
Remuneración por comisiones del consejo	4.427	4.451	5.554	5.809	5.798
Indemnizaciones	0	15.081	0	0	0
Otros conceptos	3.011	2.258	3.029	3.144	2.904
Acciones otorgadas y beneficio bruto de opciones ejercidas	8.190	10.284	10.610	9.817	10.643
Total	**56.922**	**74.408**	**64.879**	**60.022**	**63.126**

Fuente: elaboración propia a partir de CNMV, anexo de datos individuales del informe anual sobre remuneraciones de los consejeros.

El total de 2014 incluye la indemnización extraordinaria de CaixaBank; la cifra ordinaria comparable es de 59.327 miles.

El cuadro permite observar el arranque del desplazamiento hacia la retribución en instrumentos: la retribución variable a largo plazo, inexistente como concepto declarado en 2013 y 2014, aparece en 2015 y se consolida después, mientras las dietas —el componente más tradicional de la retribución de los consejeros no ejecutivos— se reducen un 43 % entre 2013 y 2016 y son sustituidas por la remuneración por pertenencia a comisiones, que crece un 31 % en el mismo intervalo. Es el reflejo microeconómico de la profesionalización de la función de consejero que impuso la regulación posterior a la crisis.

Este desplazamiento tiene una lectura doble. Por un lado, responde a las exigencias regulatorias derivadas de la Directiva sobre requisitos de capital, que impone que una parte sustancial de la retribución variable se abone en instrumentos y con diferimiento, precisamente para alinear los incentivos con la sostenibilidad a largo plazo de la entidad. Por otro, tiene una consecuencia mecánica que la regulación no anticipaba: vincula la retribución de los consejos a la evolución de la cotización, de modo que el mismo ciclo de tipos que amplió el margen de intereses y elevó el ROE se traslada, amplificado, al valor de los instrumentos entregados. La correlación entre el peso de la retribución en acciones y el ROE del sector es de 0,80 en el periodo analizado.

4.9.5 Retribución, concentración y rentabilidad

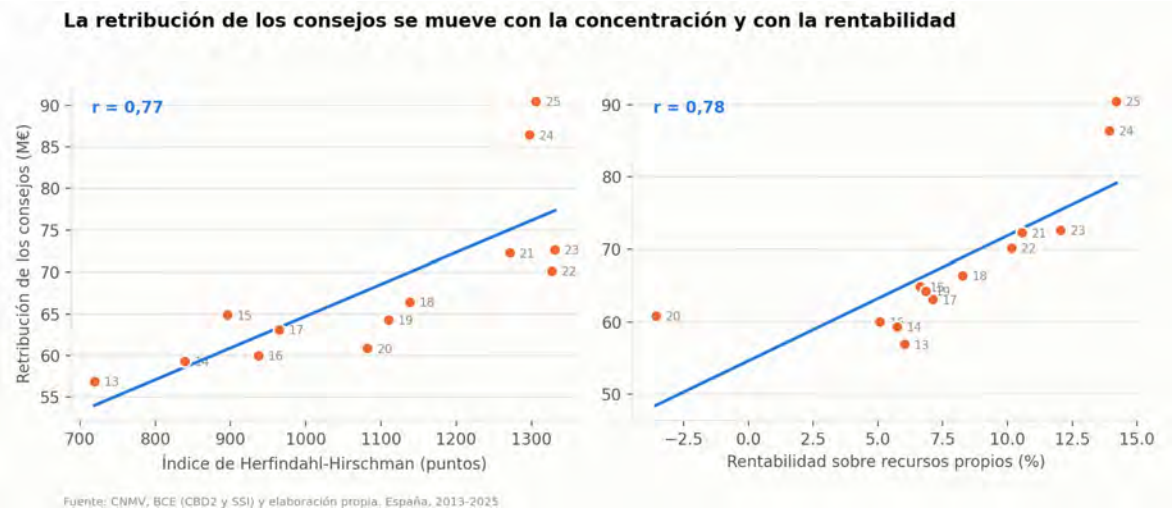
La disponibilidad de trece observaciones anuales permite un contraste estadístico elemental, que debe interpretarse como descriptivo y no como una identificación causal: con trece grados de libertad y con variables fuertemente tendenciales, cualquier estimación de series temporales de este tipo está expuesta a correlación espuria.

Con esa cautela, los resultados son consistentes con el resto del trabajo. La retribución agregada de los cinco consejos presenta una correlación de 0,78 con el índice de

Herfindahl-Hirschman del sector bancario español, de 0,78 con el ROE agregado y de −0,79 con el número de oficinas. En una regresión simple sobre el índice de concentración, cada punto adicional de HHI se asocia a 38,1 miles de euros más de retribución agregada (error estándar 9,3; p = 0,002; R^2 = 0,600). En la especificación logarítmica, **la elasticidad de la retribución de los consejos respecto del índice de concentración es de 0,55** (error estándar 0,12; p < 0,001), es decir, un aumento del 10 % en la concentración se asocia a un aumento del 5,5 % en la retribución de los consejos.

Cuando se incluyen conjuntamente la concentración y la rentabilidad, ambas variables explican el 76,5 % de la varianza de la serie, y **el coeficiente de la concentración se mantiene significativo (0,0238; p = 0,010) mientras el de la rentabilidad queda al borde de la significación convencional (1,103; p = 0,058)**. La lectura prudente de este resultado es que la concentración no actúa únicamente a través de la rentabilidad: el tamaño y la complejidad de las entidades resultantes de las fusiones son en sí mismos un determinante del nivel retributivo de sus órganos de gobierno, con independencia del resultado que obtengan.

Figura 19: Retribución de los consejos frente a concentración y rentabilidad. España, 2013-2025



4.9.6 Perspectiva europea

Los datos comparables a escala europea proceden del ejercicio de seguimiento de altos perceptores que la Autoridad Bancaria Europea realiza anualmente, y que identifica al personal bancario con retribución total igual o superior al millón de euros. La comparación debe manejarse con cautela, porque el universo es distinto —incluye a toda la alta dirección y a los tomadores de riesgo relevantes, no solo a los consejeros— y porque el perímetro geográfico cambió tras la salida del Reino Unido.

Con esas salvedades, el perfil español es característico. En 2019, último ejercicio con datos comparables desagregados en el ámbito del Espacio Económico Europeo, España contaba con 163 altos perceptores, una cifra notablemente inferior a la de Alemania (492),

Francia (270) o Italia (241). Sin embargo, su **retribución media era la más alta de las grandes economías: 2,30 millones de euros, frente a 1,73 en Alemania y en Francia, 1,74 en Italia y 1,31 en Países Bajos**. La media del conjunto del Espacio Económico Europeo se situaba en 1,75 millones. El sistema bancario español concentra, por tanto, la retribución elevada en un número reducido de personas y a niveles individuales superiores a los de sus comparables.

En cuanto a la tendencia agregada, la Autoridad Bancaria Europea contabilizó 2.343 altos perceptores en la Unión Europea en 2023 y 2.554 en 2024, un aumento del 9,0 % en un solo ejercicio, con un incremento del 6,8 % en las entidades de crédito y del 30,3 % en las empresas de servicios de inversión.

4.9.7 Interpretación de los resultados

Los resultados de esta sección no permiten establecer una relación causal entre concentración y retribución de los consejos, y no debe pretenderse tal cosa a partir de cinco entidades y trece ejercicios. Sí permiten, en cambio, tres constataciones que completan el diagnóstico del trabajo.

La primera es de coherencia temporal, y es la más sólida porque no depende de ninguna estimación. La retribución de los consejos sigue exactamente el mismo perfil que la rentabilidad y que el margen de intereses: siete años de estabilidad —2013 a 2020— durante los cuales se ejecuta el grueso de la reestructuración, y aceleración a partir de 2021, con el mayor incremento en 2024 y 2025. La ampliación de la serie hasta 2013 permite afirmar esto con una nitidez que el periodo iniciado en 2016 no permitía: **la retribución de los consejos no remunera el ajuste, remunera lo que el ajuste hizo posible cuando el entorno monetario lo activó**.

La segunda es distributiva. La sección 4.2.1 mostraba que el ahorro obtenido cerrando la mitad de las oficinas y reduciendo una quinta parte de la plantilla no se materializó en una reducción proporcional del gasto, sino que fue reabsorbido por otras partidas. Los datos de esta sección precisan una parte de ese destino: mientras el coste medio por empleado crecía apenas cinco puntos por encima de los precios y la masa salarial del sector caía un 18,8 % en términos reales, la retribución de los consejos crecía un 58,9 % nominal —26,5 % real— y aumentaba su peso relativo en esa masa salarial en un 55,9 %.

La tercera es de gobernanza. El desplazamiento de la retribución hacia instrumentos vinculados a la cotización, exigido por la regulación prudencial con una finalidad de alineamiento de incentivos, produce en un contexto de ampliación del margen por razones exógenas —el giro de la política monetaria— un efecto amplificador que la propia regulación no anticipaba: retribuye como desempeño lo que en una parte sustancial es entorno. Si, como documenta la sección 4.4, una parte sustancial de la mejora del margen de intereses es atribuible a la transmisión asimétrica de la subida de tipos —trasladada a los hogares en un 52,1 % en el crédito y en solo un 3,9 % en los depósitos a la vista— y no

a la gestión, el diseño retributivo vigente convierte esa renta de entorno en retribución variable consolidada.

4.10 Financiación de sociedades no financieras y concentración

La concentración bancaria española coincide con un periodo de reestructuración profunda del sector. Los datos del BCE sobre el volumen de crédito nuevo a sociedades no financieras, desagregado por tramos de importe (hasta 0,25 millones de euros, de 0,25 a 1 millón, y más de 1 millón), permiten examinar de forma descriptiva si ese proceso ha coincidido con cambios en la composición del crédito nuevo por tamaño de operación[9].

Entre 2011 y 2023 —el BCE no publica este desglose con anterioridad a 2010— el peso de las operaciones de hasta 0,25 millones de euros sobre el crédito nuevo total a empresas aumentó en España de un 25,9 % a un 43,4 %, mientras que el de las operaciones superiores a 1 millón se redujo de un 67,0 % a un 44,3 % (tabla 30 y figura 20); en el conjunto de la zona del euro el aumento fue más moderado, de un 13,4 % a un 17,0 %. La pauta, sin embargo, no es homogénea entre los cinco países del panel (figura 21): Alemania registra un aumento similar al de la zona del euro (de 6,0 % a 10,5 %), Francia se mantiene prácticamente estable (15,8 % a 16,7 %), Italia aumenta hasta 2023 (19,6 % a 26,6 %) pero retrocede al 21,8 % en 2025, y Países Bajos se mueve en sentido contrario al del resto del panel (de 5,5 % a 2,5 %). Esta heterogeneidad desaconseja extraer una conclusión general sobre la relación entre concentración doméstica y tamaño de las operaciones de crédito: el aumento del peso del crédito de menor importe en España y en la zona del euro es compatible con explicaciones no excluyentes ajenas a la concentración bancaria —la composición sectorial y de tamaño del tejido empresarial, o el uso más intensivo de líneas de crédito a corto plazo, entre otras.

Tabla 30: Composición del crédito nuevo a empresas por tramo de importe, España, 2011-2025 (millones de euros y %)

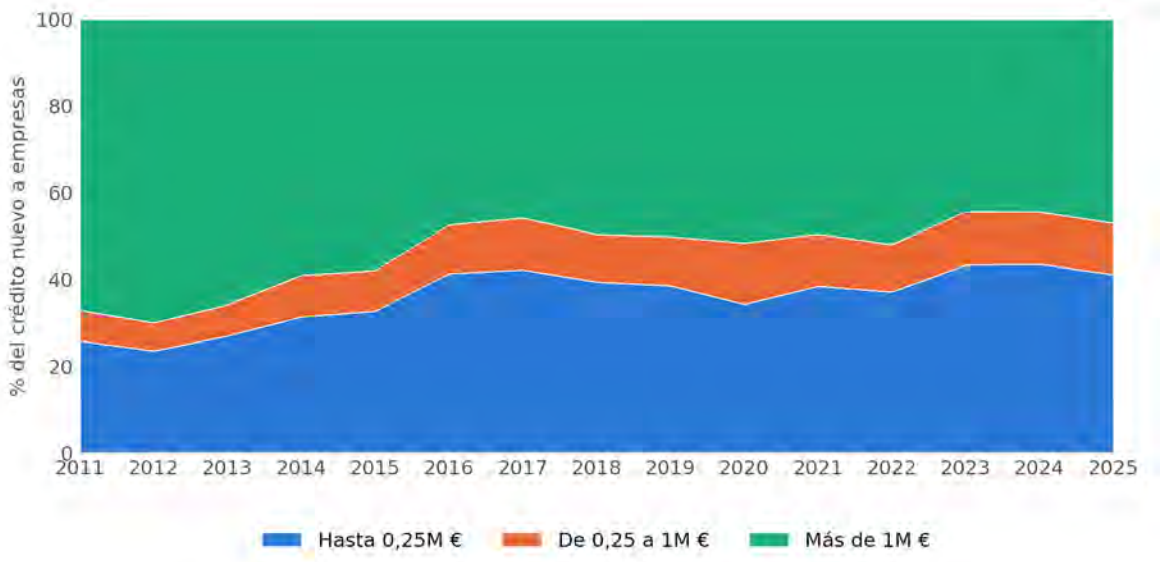
Año	<0,25M € (M€)	0,25-1M € (M€)	>1M € (M€)	Total (M€)	Crec. total	Crec. <0,25M €	% <0,25M €
2011	136.365	37.705	353.424	527.494	—	—	25,9 %
2012	114.378	31.574	338.861	484.813	-8,1 %	-16,1 %	23,6 %
2013	106.137	28.292	258.219	392.648	-19,0 %	-7,2 %	27,0 %
2014	112.336	34.051	210.254	356.641	-9,2 %	+5,8 %	31,5 %
2015	128.709	36.760	227.162	392.631	+10,1 %	+14,6 %	32,8 %
2016	133.583	36.344	152.649	322.576	-17,8 %	+3,8 %	41,4 %

[9] Fuente: BCE, MIR (volúmenes de nuevas operaciones de crédito), clave MIR.M.{país}.B.A2A.A.B.{tramo}.2240.EUR.N, donde {tramo} distingue operaciones de hasta 0,25 millones de euros, de 0,25 a 1 millón, y superiores a 1 millón, para sociedades no financieras, en España, Alemania, Francia, Italia, Países Bajos y la zona del euro. El BCE no publica el desglose por tramos de importe con anterioridad a 2010 —únicamente el tramo superior a 1 millón está disponible desde 2003—, por lo que, a diferencia del resto del trabajo, este análisis no puede extenderse hasta 2008. La serie alemana de los tramos de hasta 0,25 millones y de 0,25 a 1 millón, además, deja de publicarse a partir de abril de 2024, por lo que las cifras de Alemania para 2024-2025 no son comparables con las del resto del panel.

Año	<0,25M € (M€)	0,25-1M € (M€)	>1M € (M€)	Total (M€)	Crec. total	Crec. <0,25M €	% <0,25M €
2017	143.352	40.586	155.060	338.998	+5,1 %	+7,3 %	42,3 %
2018	136.991	38.221	171.942	347.154	+2,4 %	-4,4 %	39,5 %
2019	134.571	39.285	174.530	348.386	+0,4 %	-1,8 %	38,6 %
2020	122.519	50.536	184.208	357.263	+2,5 %	-9,0 %	34,3 %
2021	115.258	35.948	148.165	299.371	-16,2 %	-5,9 %	38,5 %
2022	133.389	39.162	186.315	358.866	+19,9 %	+15,7 %	37,2 %
2023	150.400	42.694	153.463	346.557	-3,4 %	+12,8 %	43,4 %
2024	175.032	48.518	178.083	401.633	+15,9 %	+16,4 %	43,6 %
2025	180.759	52.061	205.998	438.818	+9,3 %	+3,3 %	41,2 %

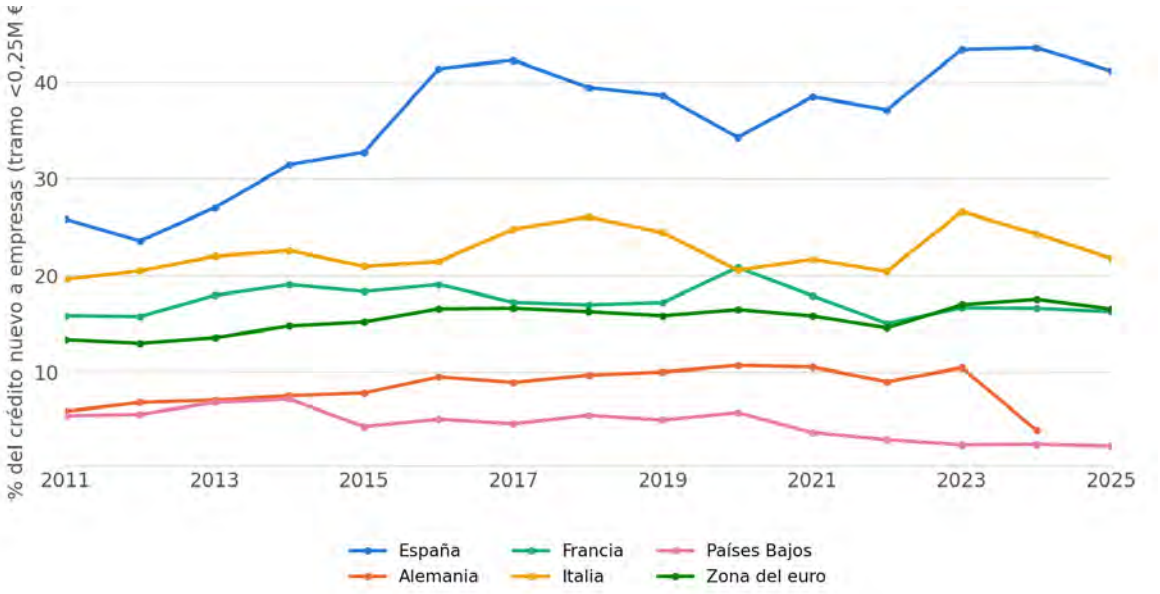
Fuente: elaboración propia a partir de BCE, MIR.

Figura 20: Composición del crédito nuevo a empresas por tramo de importe, España, 2011-2025 (%)



Fuente: elaboración propia a partir de BCE, MIR.

Figura 21: Peso del tramo de hasta 0,25 millones de euros sobre el crédito nuevo total a empresas, España y cinco comparadores, 2011-2025 (%)



Nota: el dato de Alemania de 2024 corresponde solo a enero-abril; no hay dato de 2025 (véase nota 9).

Fuente: elaboración propia a partir de BCE, MIR.

La patronal bancaria europea sostiene una posición explícita sobre este vínculo que conviene incorporar por su relevancia para el debate. La Federación Bancaria Europea (EBF), en su informe *European Bank Competitiveness: Enabling banks to play a greater role financing European growth* (2026), describe al sector bancario europeo como excesivamente fragmentado frente a Estados Unidos, con entidades nacionales de escala insuficiente para invertir al nivel que exigen las ambiciones de inversión europeas, y sostiene expresamente que los grupos bancarios de mayor tamaño y más diversificados están, en sus propias palabras, **«better positioned to support large-scale investments (e.g., in digital infrastructure and AI)» —mejor posicionados para respaldar inversiones a gran escala, cita expresamente infraestructura digital e inteligencia artificial— y conectan de forma más eficiente a emisores e inversores en toda Europa** (European Banking Federation, 2026, recomendación 7)[10]. Conviene leerla en esos términos: no es una posición académica ni institucionalmente neutral, sino la de una parte interesada en un marco regulatorio más favorable a la consolidación, y no es unánime ni siquiera dentro del sector —el bloqueo del Gobierno alemán a la fusión entre UniCredit y Commerzbank muestra que, más allá de la retórica sobre «campeones europeos», los gobiernos nacionales han seguido resistiéndose en la práctica a la concentración bancaria transfronteriza (véanse cap. 5, «Registro de Transparencia de la UE», y cap. 6, «Documentación corporativa»).

[10] Informe elaborado por la patronal bancaria europea con la consultora Oliver Wyman; su interés es, por tanto, el de una parte directamente afectada por el marco regulatorio de la concentración bancaria, no el de un observador neutral.

El caso español hace tangible este mismo argumento en el propio mercado analizado por este trabajo. La Asociación Española de Banca (AEB), por boca de su presidenta Alejandra Kindelán, ha defendido en términos generales que la integración bancaria es necesaria para que las entidades alcancen la escala que necesitan para financiar las grandes transiciones que tiene por delante Europa —digital, energética y de defensa— (VI Observatorio de las Finanzas, 17 de febrero de 2026; El Español, 2026), en la misma línea que la EBF, aunque sin una declaración textual tan explícita como la de esa federación. Más concreto, y más pertinente para este trabajo, es el caso de BBVA. Su presidente, Carlos Torres Vila, defendió en esos mismos términos la oferta pública de adquisición sobre Banco Sabadell —la operación de concentración bancaria doméstica de mayor magnitud del periodo analizado—, afirmando en la junta general de accionistas de marzo de 2025 que Europa y España necesitan **«bancos con la escala necesaria para realizar inversiones en proyectos estratégicos»** (Crónica Vasca, 2025). La operación, sin embargo, fracasó: en octubre de 2025 solo aceptó la oferta entre el 25,3 % y el 25,5 % del capital de Sabadell (Euronews, 2025; Bloomberg, 2025; CNMV y BBVA), muy por debajo del umbral que BBVA necesitaba, después de que el Gobierno español, más allá de las condiciones de competencia impuestas por la CNMC, hubiera prohibido la fusión efectiva de ambas entidades durante al menos tres años. El propio presidente de Sabadell, Josep Oliu, defendió la posición contraria durante la disputa, advirtiendo de un impacto negativo de la operación sobre la financiación de las pymes; y no se ha localizado una declaración equivalente a la de BBVA en Banco Santander vinculando explícitamente su tamaño a la financiación de grandes proyectos empresariales. El episodio ilustra la tensión de fondo de esta sección: la misma escala que BBVA presentó como necesaria para competir fue, a la vez, el mayor intento de concentración doméstica del periodo, contestada desde dentro del propio sector, y su fracaso indica que el argumento de la escala no basta, por sí solo, para que una operación de este tipo se consume en el mercado español.

Conviene situar este argumento en perspectiva histórica (véase cap. 7, «Historia del lobby bancario»). La reestructuración bancaria española de 2009-2013 —origen de buena parte del aumento de concentración analizado en este trabajo (secc. 4.1, «Transformación estructural»)— se justificó públicamente por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), el Banco de España y las entidades absorbentes casi en exclusiva en términos de solvencia, exceso de capacidad y resolución de crisis; no se ha localizado en esa época una declaración equivalente a la actual que vincule explícitamente el tamaño resultante de las fusiones con una mayor capacidad de financiar a las empresas españolas (Banco de España, 2010, 2011; Funcas, 2024)[11]. El argumento de la escala como vía de financiación empresarial parece ser, por tanto, una justificación de aparición más

[11] Los tres documentos enmarcan la reestructuración en términos de solvencia, reducción del exceso de capacidad y recapitalización; la referencia al tamaño resultante aparece, cuando aparece, como efecto secundario y no como objetivo de la política.

reciente que la propia ola de concentración que este trabajo documenta, y coincide con el episodio de rentabilidad récord objeto de H2 más que con el episodio de crisis que dio origen a la concentración.

5. Discusión

Los resultados obtenidos permiten reconstruir una secuencia coherente de la evolución del sistema bancario español entre 2008 y 2025.

La crisis financiera y la crisis de deuda soberana obligaron a un ajuste de capacidad de magnitud extraordinaria. Ese ajuste tuvo un efecto inmediato sobre la viabilidad del sistema y sobre la calidad de su balance, pero su traducción en rentabilidad fue modesta: entre 2013 y 2019 el ROE español osciló entre el 5,1 % y el 8,3 %, por debajo del coste del capital estimado habitualmente para el sector. Entre 2008 y 2019 el sistema había perdido ya 22.061 oficinas y 103.050 empleados, y su índice de concentración se había multiplicado por 2,2. La reestructuración generó, por tanto, una estructura de mercado transformada mucho antes de generar rentabilidad.

El giro monetario de 2022 activó esa estructura. Sobre un balance mayoritariamente referenciado a tipo variable en el activo y financiado con depósitos a la vista escasamente remunerados, la subida de 4,23 puntos porcentuales en la media anual (tabla 15) del tipo oficial se trasladó a los hogares en un 52,1 % en el coste del crédito y en solo un 3,9 % en la remuneración de sus depósitos a la vista (un 48,3 % en los depósitos a plazo). La diferencia entre ambos porcentajes es, en esencia, la explicación del récord de beneficios: el margen de intereses se amplió en 0,81 puntos porcentuales del activo, lo que sobre un balance de cuatro billones de euros equivale a un orden de magnitud de treinta mil millones de euros anuales de ingresos financieros netos adicionales.

La cuestión relevante desde el punto de vista de la política económica no es si esa traslación desigual se produjo —el dato es incontrovertible— sino por qué pudo producirse sin que la competencia la erosionara. La teoría del canal de los depósitos ofrece la respuesta: en un mercado concentrado, con costes de búsqueda y de cambio de entidad no despreciables y con una red física que se ha replegado —lo que reduce las alternativas efectivas del cliente, especialmente en el ámbito rural—, la elasticidad de la demanda de depósitos frente al tipo ofrecido es baja. Las entidades pueden, en consecuencia, ampliar el diferencial sin pérdida significativa de cuota. La coincidencia entre los dos países con mayor incremento de concentración (España e Italia) y los dos con mayor traslación al crédito y mayor ampliación del margen es consistente con esta interpretación.

Este hallazgo tiene cuatro implicaciones.

La primera afecta a la política de competencia. Los umbrales convencionales de escrutinio en materia de concentraciones se establecen sobre mercados de producto y ámbitos

geográficos definidos, y la banca minorista plantea la dificultad de que su mercado geográfico relevante es, en buena medida, local. Un HHI nacional de 1.306 puntos convive con mercados provinciales y municipales en los que la concentración efectiva es sustancialmente mayor. El análisis del Registro de Oficinas del Banco de España evidencia que en 2025, 1.401 municipios españoles disponen de una única oficina bancaria. En esos mercados, la hipótesis de que la competencia disciplina la remuneración del ahorro carece de fundamento empírico. El resultado de la sección 4.4.1 le da respaldo cuantitativo: la traslación del tipo oficial a los depósitos a la vista se reduce a menos de un tercio al recorrer un rango de 600 puntos de HHI.

La segunda afecta a la evaluación de la eficiencia. La mejora de la ratio de gastos sobre ingresos ha sido presentada habitualmente como resultado del esfuerzo de racionalización. Los datos matizan esta lectura de forma severa: en los negocios en España, los gastos de explotación de 2025 son en términos nominales idénticos a los de 2008 —29.290 frente a 29.508 millones de euros— pese a haberse cerrado el 62,5 % de las oficinas y suprimido el 38,8 % de los empleos. En términos reales el descenso es del 27,6 %, menos de la mitad, en términos porcentuales, del recorte de capacidad. La ratio de eficiencia se deteriora durante la fase de ajuste más intenso y solo mejora cuando se expande el margen. Una parte relevante de la mejora de la ratio es, por tanto, atribuible al denominador y no al numerador. Esto no niega la existencia de ganancias de productividad —el activo gestionado por empleado se ha duplicado, de 11,9 a 25,4 millones de euros entre 2008 y 2025— pero sí obliga a matizar la atribución causal.

Merece atención el destino de ese ahorro no materializado. El coste medio por empleado creció un 40,5 % nominal, pero solo un 2,6 % una vez descontada la inflación, de modo que la retribución media del sector no explica por sí sola el estancamiento del gasto. Lo que sí ha cambiado es la composición: los gastos de personal han pasado de representar el 60,7 % de los gastos de explotación al 52,6 %, mientras crecían las partidas de tecnología, externalización, cumplimiento normativo y amortizaciones. La reestructuración desplazó el coste desde la red física hacia la infraestructura digital más que eliminarlo. Para el cliente, el resultado es una red mucho menor sin que el sistema haya trasladado a precios el ahorro correspondiente. La sección 4.9 identifica, además, un destino concreto de una fracción de ese ahorro no materializado: entre 2013 y 2025 la retribución de los consejos de administración de las cinco mayores entidades creció un 58,9 % nominal —un 26,5 % real— mientras la masa salarial del sector caía un 18,8 % en términos reales, de modo que su peso relativo en esa masa salarial aumentó más de la mitad. El perfil temporal es el mismo que el de la rentabilidad: plano entre 2013 y 2020, con la reestructuración en curso, y con un salto del 48,6 % entre 2020 y 2025.

La tercera afecta a la dimensión territorial, que no es reducible a una comparación de ratios per cápita. España es la economía menos densamente poblada de las cinco analizadas, con 96,2 habitantes por kilómetro cuadrado frente a los 526,0 de Países Bajos,

y su poblamiento se reparte entre más de ocho mil municipios. En una geografía así, el cierre de una oficina no equivale a un aumento marginal de la distancia media: con frecuencia elimina la única presencia bancaria de un término municipal. Los 646 municipios que perdieron toda presencia bancaria entre 2015 y 2025 y los 1.401 que dependen de una sola oficina en 2025 son la expresión concreta de ese fenómeno. Las repercusiones sociales, económicas y de equilibrio territorial de un recorte del 62,5 % de la red no son, por tanto, comparables entre España y sistemas bancarios de geografía compacta, aunque el porcentaje de cierre sea similar.

La cuarta afecta al debate sobre la fiscalidad extraordinaria del sector. Los resultados de este trabajo no permiten pronunciarse sobre la conveniencia o el diseño de un gravamen, cuestión que excede el ámbito de un análisis positivo. Sí permiten, en cambio, cualificar dos argumentos frecuentes en ese debate. El argumento de que los beneficios extraordinarios reflejan exclusivamente el esfuerzo de reestructuración no se sostiene: los factores estructurales aportan una capacidad explicativa comparable. El argumento simétrico de que dichos beneficios son íntegramente rentas de poder de mercado tampoco se sostiene: la eficiencia operativa explica por sí sola una quinta parte de la variación de la rentabilidad y el entorno de tipos es un factor exógeno al comportamiento del sector.

Finalmente, los resultados invitan a una reflexión sobre la sostenibilidad del nivel actual de rentabilidad. El descenso del tipo de la facilidad de depósito desde 2024 se ha traducido ya en una reducción del coste del crédito vivo español, de 4,45 % en 2024 a 3,81 % en 2025, y en una contracción del margen de intereses de 2,48 % a 2,24 % del activo. Si la asimetría documentada opera también en la fase descendente —y los coeficientes estimados en la tabla 14 indican que los depósitos a la vista se ajustan a la baja con mayor intensidad que al alza—, cabría esperar que la compresión del margen sea menos intensa de lo que sugeriría una traslación simétrica. Los datos preliminares de 2025 apuntan a una rentabilidad del 14,20 %, ligeramente por encima de la de 2024, lo que sería consistente con esa hipótesis, aunque esa cifra procede de series que el BCE no ha consolidado todavía con carácter anual y debe tomarse con cautela.

6. Conclusiones, aportaciones y limitaciones

6.1 Conclusiones

Este trabajo ha examinado la relación entre concentración bancaria, transmisión de la política monetaria y rentabilidad en el sistema bancario español entre 2008 y 2025, situándolo en comparación con las cuatro grandes economías restantes de la zona del euro. Las conclusiones relativas a las seis hipótesis planteadas son las siguientes.

H1 se confirma parcialmente y con un matiz temporal decisivo. La rentabilidad ha aumentado de forma sustancial a lo largo del periodo, del 1,90 % de ROE medio durante

la crisis al 12,58 % durante la normalización monetaria. El aumento asociado específicamente a la fase de reestructuración no es estadísticamente significativo, mientras que el asociado al cambio de entorno monetario lo es con claridad. Ello no significa que la reestructuración fuese irrelevante, sino que su efecto es diferido y condicional: transformó la estructura del mercado, y el rendimiento de esa estructura solo se materializó cuando el entorno de tipos permitió explotarla. A ello se añade un hallazgo que cuestiona la atribución de la mejora a la contención de costes: en los negocios en España, los gastos de explotación de 2025 son nominalmente idénticos a los de 2008 y en términos reales solo un 27,6 % inferiores, frente a recortes del 62,5 % en la red y del 38,8 % en la plantilla.

H2 se confirma como asociación estadística —no como relación causal establecida, dada la posible endogeneidad de la concentración (véase secc. 6.3, «Limitaciones»)—. En el panel de cinco países con efectos fijos, cada 100 puntos adicionales de HHI se asocian con 1,46 puntos porcentuales de ROE ($p = 0,019$) y con 0,10 puntos de ROA ($p = 0,006$). El resultado es robusto a la inclusión de efectos fijos de año, que absorben la política monetaria común y el ciclo europeo, si bien la magnitud del coeficiente se reduce. El efecto es además diferido: el coeficiente del HHI retardado tres ejercicios asciende a 0,0260 ($p = 0,0003$) y el coeficiente de determinación intragrupos pasa del 13,7 % al 39,3 %. La concentración acumulada durante la reestructuración y el giro monetario no son explicaciones alternativas de la rentabilidad récord, sino elementos sucesivos de una misma secuencia. El resultado no depende de una única observación extrema: al excluir por completo el ejercicio 2012, el coeficiente del HHI se mantiene positivo y significativo, aunque con una magnitud entre un 25 % y un 30 % menor (4.3).

H3 se confirma con nitidez. La elasticidad de largo plazo del tipo de los depósitos a la vista respecto del tipo oficial es de 0,18, frente a 0,40 en el coste del crédito. El contraste formal de simetría se rechaza para los depósitos a la vista ($p = 0,030$), cuya traslación en las bajadas del tipo oficial (0,300) más que duplica la de las subidas (0,137). Durante el ciclo 2021-2024 la banca española trasladó a los hogares el 52,1 % de la subida del tipo oficial al crédito y solo el 3,9 % a los depósitos a la vista (frente a un 48,3 % en los depósitos a plazo), ampliando su margen depósitos-créditos de hogares en 1,75 puntos —el indicador relevante para el mecanismo de transmisión— y su margen de intereses agregado (activo-pasivo, CBD2) en 0,81 puntos porcentuales del activo. El contraste de interacción identifica además la concentración como mecanismo: cuanto mayor es el HHI de un sistema bancario respecto a su propia media, menor es la traslación a los depósitos a la vista ($-0,0004$; $p = 0,004$), que cae de 0,345 a 0,091 al recorrer un rango de 600 puntos de índice.

H4 se confirma. El diferencial de ROE entre España y la zona del euro pasó de 1,43 puntos porcentuales en 2014-2021 a 4,14 puntos en 2022-2025 ($p = 0,046$). No obstante, España no es el país con mayor incremento de rentabilidad del grupo analizado: Italia registra un avance superior.

H5 se confirma. La eficiencia operativa explica el 21,6 % de la variación intrapaís del ROE; la incorporación de la concentración y del entorno de tipos eleva esa cifra al 38,5 %. La mejora de la rentabilidad no es, por tanto, un fenómeno exclusivamente operativo.

H6 se confirma parcialmente. En su dimensión de precios, el contraste es claro: en el panel de cinco países con efectos fijos, 1.000 puntos adicionales de HHI se asocian con 0,13 puntos porcentuales más de comisiones netas sobre el activo ($p < 0,001$), resultado robusto al control por el tipo oficial. En términos domésticos, las comisiones por oficina crecieron un 130,5 % real y su peso en el margen bruto pasó del 23,4 % al 25,6 %, aunque el volumen total de comisiones descendió un 13,7 % en términos reales. En su dimensión de cobertura territorial, el contraste es un hecho documentado: la red pasó de 100,2 a 36,0 oficinas por cada 100.000 habitantes, 646 municipios perdieron toda presencia bancaria entre 2015 y 2025 y 1.401 dependen de una sola oficina, todo ello en la economía de menor densidad de población del grupo analizado. En su dimensión de calidad percibida, las reclamaciones por cada 1.000 oficinas se multiplicaron por 2,7 entre 2014-2019 y 2021-2024 ($p = 0,019$), pero la serie está condicionada por oleadas litigiosas de origen judicial que no es posible aislar con la información publicada, por lo que la evidencia es congruente con la hipótesis sin ser concluyente.

Un resultado complementario, no formulado como hipótesis pero coherente con todas ellas, procede del análisis de la retribución de los consejos de administración de las cinco mayores entidades entre 2013 y 2025. Esa retribución permaneció esencialmente plana durante los siete años en que se ejecutó el grueso de la reestructuración —un 6,9 % nominal entre 2013 y 2020— y creció un 48,6 % en los cinco años de normalización monetaria. La elasticidad respecto del índice de concentración es de 0,55 ($p < 0,001$) y, en una especificación conjunta, la concentración conserva significación estadística mientras la rentabilidad queda al borde de ella. La secuencia es, por tanto, la misma que la documentada para el margen y para el ROE: no es el ajuste lo que se remunera, sino el rendimiento posterior de la estructura que el ajuste dejó.

La conclusión general del trabajo puede formularse en los siguientes términos. La banca española ha recorrido entre 2008 y 2025 una trayectoria en la que la reestructuración transformó la estructura del mercado y el giro monetario activó, con retardo, el rendimiento de esa estructura transformada. El resultado —una rentabilidad récord— es simultáneamente producto de un saneamiento genuino, de un entorno de tipos favorable y exógeno, y de una posición de mercado que permite fijar el precio del ahorro con notable independencia respecto del tipo oficial. Ignorar cualquiera de esos tres componentes produce un diagnóstico incompleto. A ello debe añadirse que el proceso ha tenido un coste distribuido de forma desigual: los ahorros de la reestructuración no se han traducido en una reducción equivalente de los costes ni en una mejora de las condiciones ofrecidas al cliente, y el repliegue de la red ha recaído sobre el territorio menos denso de las grandes economías del euro.

6.2 Aportaciones

El trabajo realiza siete aportaciones.

En primer lugar, construye y pone a disposición una base de datos integrada de panel país-año que combina, para el periodo 2008-2025 y para siete ámbitos geográficos, indicadores de rentabilidad, estructura de la cuenta de resultados, solvencia, calidad del activo, concentración de mercado, estructura de la red y tipos de interés de activo y pasivo, todos ellos procedentes de estadísticas oficiales del BCE y del Banco de España y verificados frente a los estadísticos publicados por la propia fuente. Hasta donde alcanza nuestro conocimiento, no existe una compilación equivalente de acceso abierto para el conjunto del periodo.

En segundo lugar, aporta evidencia econométrica sobre la relación entre concentración y rentabilidad en la zona del euro para el ciclo completo posterior a 2008, incluyendo la fase de normalización monetaria, un periodo aún escasamente analizado en la literatura publicada.

En tercer lugar, cuantifica la asimetría de la transmisión monetaria distinguiendo entre depósitos a la vista y a plazo, e identifica que la rigidez estadísticamente significativa se localiza específicamente en los primeros. Este resultado tiene relevancia sustantiva porque los depósitos a la vista constituyen la fracción mayoritaria del pasivo minorista y porque su rigidez es el mecanismo directo por el que la estructura de mercado se traduce en margen.

En cuarto lugar, ofrece una descomposición explícita de la capacidad explicativa de la eficiencia operativa frente a los factores estructurales, aportando una cuantificación a un debate que en España se ha desarrollado predominantemente en términos cualitativos.

En quinto lugar, documenta con datos de perímetro doméstico —los del Boletín Estadístico del Banco de España, y no los consolidados del BCE— que el recorte de capacidad instalada no se ha traducido en una reducción proporcional del gasto, e identifica la recomposición del coste desde la red física hacia la infraestructura tecnológica como explicación principal, descartando que el aumento de la retribución media sea el factor determinante.

En sexto lugar, incorpora al análisis las consecuencias de la concentración sobre las condiciones de servicio —cobertura territorial y reclamaciones— y sobre el precio de los servicios bancarios, dimensiones habitualmente ausentes de los estudios sobre rentabilidad bancaria, y las relativiza por la densidad de población, evitando comparaciones internacionales que ignoran la geografía del poblamiento.

En séptimo lugar, construye una serie homogénea 2013-2025 de la retribución devengada por los consejos de administración de las cinco mayores entidades, empalmando dos fuentes de la CNMV cuya consistencia se acredita en los ejercicios de solapamiento, y la contrasta con la evolución del coste laboral, de la plantilla y de la red del sector. La

dimensión distributiva del proceso de concentración —quién capta el excedente generado por la nueva estructura de mercado— es, hasta donde alcanza nuestro conocimiento, un ángulo poco explorado en la literatura sobre rentabilidad bancaria española.

6.3 Limitaciones

El trabajo presenta limitaciones que conviene explicitar.

La primera es de naturaleza causal. Los modelos estimados identifican asociaciones condicionales, no efectos causales. La concentración no es una variable asignada aleatoriamente: es el resultado de un proceso de reestructuración que responde a las mismas perturbaciones que afectan a la rentabilidad. La inclusión de efectos fijos de país y de año mitiga parcialmente este problema al absorber la heterogeneidad constante y las perturbaciones comunes, pero no resuelve la endogeneidad derivada de perturbaciones específicas de cada país variables en el tiempo. Una estrategia de identificación más sólida requeriría instrumentos válidos para la concentración o el aprovechamiento de discontinuidades regulatorias, lo que constituye una línea natural de extensión.

La segunda se refiere a la dimensión del panel. Cinco países y dieciocho ejercicios proporcionan noventa observaciones, suficientes para las especificaciones estimadas pero insuficientes para modelos dinámicos con variable dependiente retardada o para estimadores de momentos generalizados, que requieren un número de unidades transversales considerablemente mayor. La ampliación del panel al conjunto de Estados miembros de la zona del euro permitiría abordar esas especificaciones, a costa de introducir sistemas bancarios de dimensión y estructura muy heterogéneas.

La tercera afecta a la medición de la remuneración del pasivo. Los tipos de interés utilizados son medias simples de los aplicados a hogares y a sociedades no financieras, sin ponderación por volúmenes, porque las estadísticas MIR no publican los saldos correspondientes con la misma desagregación. Una ponderación por volúmenes proporcionaría una medida más precisa del coste efectivo del pasivo y, previsiblemente, reforzaría los resultados, dado que los depósitos a la vista —los de menor remuneración— son los de mayor volumen.

La cuarta se refiere al ámbito geográfico del análisis de concentración. Los índices HHI y CR5 del BCE se calculan sobre el ámbito nacional, mientras que la competencia en banca minorista se desarrolla en buena medida en mercados locales. Los indicadores nacionales subestiman, por tanto, la concentración efectivamente relevante para la fijación de precios minoristas. El análisis municipal del Registro de Oficinas del Banco de España, aquí utilizado solo de forma complementaria, permitiría construir indicadores de concentración local para España, aunque no para el resto de países del panel.

La quinta afecta al contraste de H6. El número de reclamaciones presentadas ante el supervisor es una aproximación imperfecta a la calidad del servicio: responde en gran medida a oleadas litigiosas de origen judicial —cláusulas suelo en 2013 y 2017, gastos de formalización hipotecaria en 2024— y a cambios en la propensión a reclamar y en la difusión del propio servicio, factores que no es posible aislar con la información publicada. Del mismo modo, la evolución agregada de las comisiones no permite distinguir entre un aumento del precio unitario de los servicios y un cambio en su composición o en el volumen contratado; la medición directa del precio de los servicios bancarios básicos exigiría microdatos de tarifas por entidad y producto que no se publican de forma sistemática y homogénea para el conjunto del periodo.

La sexta es de naturaleza temporal. Los datos de 2025 corresponden al último ejercicio publicado en el momento de la extracción y podrían ser objeto de revisión. Asimismo, la fase descendente del ciclo monetario iniciada en 2024 está aún incompleta, lo que impide contrastar de forma concluyente si la asimetría documentada opera con la misma intensidad en ambas direcciones a lo largo de un ciclo completo. Por esta razón, el modelo 1p se ha reestimado también restringiendo la muestra a 2008-2024: el resultado de H2 se mantiene con significatividad estadística, aunque con una magnitud entre un 10 % y un 12 % menor (secc. 4.3, «Concentración y rentabilidad»).

Un último grupo de limitaciones afecta específicamente al análisis de la retribución de los consejos de administración de la sección 4.9.

La serie de retribuciones de los consejos se inicia en 2013 porque es el primer ejercicio con formato de declaración homogéneo, establecido por la Orden ECC/461/2013 y la Circular 4/2013 de la CNMV. No cubre, por tanto, la primera fase de la reestructuración —2008 a 2012—, para la que la información retributiva se integraba en los informes de gobierno corporativo con criterios de agregación distintos y no directamente comparables.

Las cifras corresponden a la retribución devengada por el conjunto del consejo y no permiten distinguir, sin un tratamiento individualizado adicional, entre consejeros ejecutivos y no ejecutivos, ni normalizar por el número de miembros, que ha variado en todas las entidades a lo largo del periodo. Un análisis por consejero requeriría procesar las tablas individuales de cada informe, lo que introduce además el problema de las altas y bajas a lo largo del ejercicio.

El desglose completo por conceptos —tabla 29— solo está disponible para 2013 a 2017, ejercicios en los que la CNMV publica el anexo de datos individuales. Para 2018 a 2025 la serie distingue únicamente entre retribución en metálico, instrumentos financieros y sistemas de ahorro y otros conceptos, que es la desagregación que ofrece el resumen de los informes individuales.

La comparación con el coste medio por empleado enfrenta dos perímetros distintos: la retribución de los consejos corresponde al grupo consolidado, mientras que el coste por empleado se refiere a los negocios en España. La comparación es válida en términos de tendencia, que es el uso que aquí se le da, pero no debe interpretarse como una ratio de dispersión salarial interna.

Los contrastes estadísticos de la sección 4.9.5 se basan en trece observaciones anuales de variables fuertemente tendenciales y no controlan por la posible no estacionariedad de las series. Se ofrecen como descripción cuantificada de una asociación, no como evidencia causal.

Por último, la comparación europea se apoya en un universo más amplio que el de los consejos de administración y en un ejercicio —2019— anterior al periodo donde se concentra el fenómeno analizado. Debe leerse como contexto y no como contraste directo.

Bibliografía

Altavilla, C., Canova, F. y Ciccarelli, M. (2020). Mending the broken link: Heterogeneous bank lending rates and monetary policy pass-through. *Journal of Monetary Economics*, 110, 81-98.

Alvarez & Marsal. (2026, 22 de abril). *The Pulse of Spanish Banking Sector* (20.ª ed.) [Nota de prensa]. https://www.alvarezandmarsal.com/es/press-release/el-sector-bancario-espa-ol-demuestra-que-niveles-r-cord-de-rentabilidad-son-compatibles-con-mejoras-de-solvencia

ASUFIN. (2026). *VII Barómetro comisiones bancarias* (mayo 2026). Asociación de Usuarios Financieros.

https://www.asufin.com/escalada-precios-comisiones-bancarias/

CCOO Gabinete Económico. (2026). *Márgenes empresariales. 4T2025: Los márgenes empresariales siguen en niveles récord en 2025 y consolidan su aumento estructural* (20 de febrero de 2026). Confederación Sindical de CCOO. https://estudios.ccoo.es/77eab7f81b15d7a6ca93dff54d0347d0000001.pdf

Bain, J. S. (1951). Relation of profit rate to industry concentration: American manufacturing, 1936-1940. *The Quarterly Journal of Economics*, 65(3), 293-324.

Banco Central Europeo. (2024). *Financial Stability Review*. Fráncfort: Banco Central Europeo.

Banco Central Europeo. (2024, 13 de septiembre). *¿Qué es el tipo de interés de la facilidad de depósito?*

https://www.ecb.europa.eu/ecb-and-you/explainers/tell-me/html/what-is-the-deposit-facility-rate.es.html

Banco de España. (2010, 6 de julio). *Intervención pública sobre la reforma de las cajas de ahorro*. https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/sub060710.pdf

Banco de España. (2011, 13 de julio). *Nota sobre la reforma de las cajas* https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/InformacionInteres/ReestructuracionSectorFinanciero/Ficheros/es/notareformacajas130711.pdf

Banco de España. (2017). *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008-2014*. Madrid: Banco de España.

Banco de España. (2025). *Informe de Estabilidad Financiera*. Madrid: Banco de España.

Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. y Levine, R. (2006). Bank concentration, competition, and crises: First results. *Journal of Banking & Finance*, 30(5), 1581-1603.

Berger, A. N. (1995). The profit-structure relationship in banking: Tests of market-power and efficient-structure hypotheses. *Journal of Money, Credit and Banking*, 27(2), 404-431.

Berger, A. N. y Hannan, T. H. (1998). The efficiency cost of market power in the banking industry: A test of the «quiet life» and related hypotheses. *The Review of Economics and Statistics*, 80(3), 454-465.

Borio, C., Gambacorta, L. y Hofmann, B. (2017). The influence of monetary policy on bank profitability. *International Finance*, 20(1), 48-63.

Boyd, J. H. y De Nicolò, G. (2005). The theory of bank risk taking and competition revisited. *The Journal of Finance*, 60(3), 1329-1343.

Brandão-Marques, L. y Ratnovski, L. (2024). *The ECB's future monetary policy operational framework: Corridor or floor?* (IMF Working Paper n.º 2024/056). Fondo Monetario Internacional. https://doi.org/10.5089/9798400266973.001

Carbó, S., Humphrey, D., Maudos, J. y Molyneux, P. (2009). Cross-country comparisons of competition and pricing power in European banking. *Journal of International Money and Finance*, 28(1), 115-134.

Claessens, S. y Laeven, L. (2004). What drives bank competition? Some international evidence. *Journal of Money, Credit and Banking*, 36(3), 563-583.

Claessens, S., Coleman, N. y Donnelly, M. (2018). «Low-for-long» interest rates and banks' interest margins and profitability: Cross-country evidence. *Journal of Financial Intermediation*, 35(A), 1-16.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2025, 15 de enero). *Informe sobre la remuneración de los depósitos bancarios en España*.

https://www.cnmc.es/prensa/informe-depositos-20250115

Crónica Vasca. (2025, 21 de marzo). [Intervención de Carlos Torres Vila en la junta general de accionistas de BBVA].

https://cronicavasca.elespanol.com/empresas/20250321/torres-vila-en-la-mas-union-bbva-sabadell/932906727_0.html

Degryse, H. y Ongena, S. (2005). Distance, lending relationships, and competition. *The Journal of Finance*, 60(1), 231-266.

Demsetz, H. (1973). Industry structure, market rivalry, and public policy. *The Journal of Law and Economics*, 16(1), 1-9.

Drechsler, I., Savov, A. y Schnabl, P. (2017). The deposits channel of monetary policy. *The Quarterly Journal of Economics*, 132(4), 1819-1876.

Drechsler, I., Savov, A. y Schnabl, P. (2021). Banking on deposits: Maturity transformation without interest rate risk. *The Journal of Finance*, 76(3), 1091-1143.

El Español. (2026, 17 de febrero). [Declaraciones de Alejandra Kindelán en el VI Observatorio de las Finanzas].

https://www.elespanol.com/eventos/2026/observatorio-finanzas/20260217/kindelan-aeb-europa-juega-futuro-no-completa-union-bancaria-fondo-unico-depositos/1003744133611_0.html

Euronews. (2025, 17 de octubre). [Resultado de la OPA de BBVA sobre Banco Sabadell]

https://www.euronews.com/business/2025/10/17/bbva-fails-in-17bn-takeover-battle-for-smaller-spanish-rival-sabadell

European Banking Federation. (2026). *European Bank Competitiveness: Enabling banks to play a greater role financing European growth*.

https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2026/06/Report-on-European-Competitiveness.pdf

Funcas. (2024). [Historia del FROB].

https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_CIE/229art15.pdf

Gambacorta, L. (2008). How do banks set interest rates? *European Economic Review*, 52(5), 792-819.

Hannan, T. H. y Berger, A. N. (1991). The rigidity of prices: Evidence from the banking industry. *The American Economic Review*, 81(4), 938-945.

Hicks, J. R. (1935). Annual survey of economic theory: The theory of monopoly. *Econometrica*, 3(1), 1-20.

Jiménez, G., Lopez, J. A. y Saurina, J. (2013). How does competition affect bank risk-taking? *Journal of Financial Stability*, 9(2), 185-195.

Maudos, J. (2017). Bank restructuring and access to financial services: The Spanish case. *Growth and Change*, 48(4), 963-990.

Maudos, J. y Fernández de Guevara, J. (2004). Factors explaining the interest margin in the banking sectors of the European Union. *Journal of Banking & Finance*, 28(9), 2259-2281.

Maudos, J. y Fernández de Guevara, J. (2007). The cost of market power in banking: Social welfare loss vs. cost inefficiency. *Journal of Banking & Finance*, 31(7), 2103-2125.

Molyneux, P., Reghezza, A. y Xie, R. (2019). Bank margins and profits in a world of negative rates. *Journal of Banking & Finance*, 107, 105613.

Neumark, D. y Sharpe, S. A. (1992). Market structure and the nature of price rigidity: Evidence from the market for consumer deposits. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(2), 657-680.

Salas, V. y Saurina, J. (2003). Deregulation, market power and risk behaviour in Spanish banks. *European Economic Review*, 47(6), 1061-1075.

Vives, X. (2016). *Competition and stability in banking: The role of regulation and competition policy*. Princeton: Princeton University Press.

Zuloaga, J. (2025, 16 de octubre). BBVA's bid for Sabadell fails in big blow to chairman Torres. *Bloomberg*.

https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-10-16/bbva-s-sabadell-takeover-bid-fails-in-blow-to-chairman-torres

Anexo. Fuentes estadísticas utilizadas

Conjunto de datos	Organismo	Indicadores extraídos
Consolidated Banking Data (CBD2)	Banco Central Europeo	ROE, ROA, resultado antes de impuestos, resultado de explotación, margen de intereses, comisiones netas, gastos de explotación, ratio de eficiencia, provisiones, deterioros, préstamos dudosos, ratio CET1, ratio Tier 1, ratio de solvencia, activos ponderados por riesgo, ratio créditos/depósitos, financiación mayorista, activo total
Banking Structural Statistical Indicators (SSI)	Banco Central Europeo	Índice de Herfindahl-Hirschman sobre activos totales, cuota de activos de las cinco mayores entidades, número de oficinas, número de empleados
MFI Interest Rate Statistics (MIR)	Banco Central Europeo	Tipos de saldos vivos de depósitos a plazo y crédito, y tipos de depósitos a la vista, para hogares y sociedades no financieras
Tipos oficiales del Eurosistema y mercado monetario	Banco Central Europeo	Facilidad de depósito, operaciones principales de financiación, Euríbor a tres meses
Registro de Oficinas de Entidades Supervisadas	Banco de España	Oficinas operativas por entidad, provincia y municipio
Boletín Estadístico, cuadros 4.36, 4.40, 4.46 y 4.47	Banco de España	Cuenta de resultados de las entidades de depósito en negocios en España: gastos de explotación, gastos de personal, margen de intereses y margen bruto; comisiones percibidas y pagadas; número de empleados; número de oficinas
Informes Anuales sobre Remuneraciones de los Consejeros (IARC)	Comisión Nacional del Mercado de Valores	Retribución devengada por los consejos de administración de las cinco mayores entidades, por conceptos (informes individuales 2016-2025 y

Conjunto de datos	Organismo	Indicadores extraídos
		anexo de datos individuales del informe agregado 2013-2015)
Memoria de Reclamaciones	Banco de España	Reclamaciones presentadas y resueltas y desglose por materia
Índice armonizado de precios de consumo	Banco Central Europeo	Deflactor de las series de costes y comisiones de España
demo_r_d3dens y demo_gind	Eurostat	Densidad de población y población media anual de los cinco países

Ámbito geográfico: España, Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, zona del euro (composición cambiante) y Unión Europea (composición cambiante). Periodo: 2008-2025. Fecha de extracción: 2 de agosto de 2026.

Capítulo 2. Cierre de sucursales bancarias en los municipios españoles

Distribución territorial, perfiles municipales, entidades y presencia bancaria estable

Panel municipal y entidad–municipio–año

Autor(es): Orencio Vázquez Oteo

Resumen

- **El estudio analiza de forma descriptiva y asociativa la evolución territorial de la presencia bancaria en los municipios españoles entre 2015 y 2024**, tomando como referencia la oficina bancaria estable con atención humana, así como la posición de las cooperativas de crédito en la red de oficinas entre 2015 y 2025.
- **La red se contrae intensamente:** las oficinas registradas pasan de 30.912 a 17.379, una reducción del **43,8 %**.
- **La pérdida completa se concentra en los municipios pequeños.** De los 4.174 municipios con oficina en 2015, 625 (15,0 %) terminan 2024 sin ninguna y otros 1.345 conservan solo una. La incidencia de pérdida alcanza el **49,2 % en los municipios de menos de 500 habitantes** y no se observa a partir de 5.000.
- **La dependencia de un único proveedor aumenta:** los municipios atendidos por una sola entidad pasan de 1.243 a 1.444, el **39,8 % de los atendidos en 2024**.
- En el análisis multivariante, **el menor tamaño municipal es la única característica asociada de forma estadísticamente precisa con la pérdida de la última oficina**. Los resultados son **asociativos, no causales**, y su capacidad predictiva es limitada.
- **La cuota de las cooperativas de crédito en la red de oficinas pasa del 14,2 % al 24,6 % entre 2015 y 2025.** El avance no se debe a la expansión de su red, que se reduce un 4,1 %, sino a la retirada del resto del sector, cuya red se reduce a la mitad.
- **Las cooperativas sostienen una parte creciente de la red mínima:** los municipios cuya única oficina es cooperativa pasan de 312 a 537 (+72 %), mientras que los dependientes de un banco bajan de 913 a 859. Su peso en estos municipios supera su peso en la red en todos los años de la serie.
- **La ausencia de oficina no equivale a ausencia de acceso financiero presencial.** Cajeros, agentes, oficinas móviles o Correos pueden compensar parcialmente la retirada, pero no son funcionalmente equivalentes a una oficina bancaria estable.

1. Metodología y objetivos

1.1 Objetivos del análisis

El objetivo general de este análisis, complementario al realizado a escala provincial (véase cap. 3, «Red bancaria provincial»), es describir la evolución y distribución territorial de la presencia bancaria estable en los municipios españoles entre 2015 y 2024, atendiendo tanto al número de oficinas como a la diversidad de entidades presentes. De forma complementaria, se analiza la posición de las cooperativas de crédito en la red de oficinas entre 2015 y 2025, tanto por su cuota de mercado provincial como por su presencia en los municipios con una única oficina bancaria (secc. 3, «Cooperativas de crédito»).

Más concretamente, se persiguen los siguientes objetivos específicos:

- Describir la evolución de la red de oficinas bancarias y su distribución según las características de los municipios.
- Analizar las características de los municipios que experimentan una reducción de la oferta bancaria, distinguiendo entre la permanencia de un único proveedor y la pérdida de la última oficina bancaria.
- Describir las diferentes trayectorias municipales de evolución de la presencia bancaria durante el periodo analizado, incluyendo situaciones de pérdida, reducción, estabilidad, entrada o aumento de oficinas.
- Analizar la evolución de la diversidad de proveedores bancarios a escala municipal y distinguir, cuando resulte relevante, los cambios de identidad registral derivados de fusiones, absorciones u otras operaciones societarias.
- Explorar la existencia de asociaciones entre determinadas características demográficas y socioeconómicas de los municipios y la pérdida de la última oficina bancaria.
- Analizar la evolución de la cuota de mercado de las cooperativas de crédito por provincia y su peso entre los municipios con una sola oficina bancaria.

1.2 Universo de análisis

El análisis comprende las oficinas bancarias registradas en los microdatos del Banco de España (BdE) para el periodo 2015–2024 correspondientes a los tipos de entidad incluidos de forma homogénea en la serie histórica —BP, CA, CC, CO, SECC y SECE— y asociadas a un código municipal válido (Banco de España, s.f.-b). Se excluyen los registros agregados sin identificación municipal y los tipos situados fuera del universo definido para el análisis. Esta delimitación se aplica de manera homogénea a los diez cortes anuales.

El universo territorial está formado por los municipios españoles identificados mediante código del Instituto Nacional de Estadística (INE) (INE, s.f.-e) en cada año de referencia. Debido a las altas, bajas y modificaciones producidas en el nomenclátor municipal

durante el periodo, el número de municipios no es exactamente idéntico en todos los años. El panel contiene 81.293 observaciones municipio–año, correspondientes a 8.134 códigos municipales distintos. Para los análisis longitudinales que requieren observar el mismo territorio durante todo el periodo se utiliza una cohorte equilibrada de 8.124 municipios presentes en los diez cortes anuales.

La elección del periodo 2015–2024 responde a la disponibilidad de un panel comparable de oficinas y entidades por municipio y permite analizar una fase amplia de la reorganización territorial bancaria. No obstante, el ajuste comenzó antes. Según el Banco de España, las oficinas de las entidades de depósito pasaron de 45.662 en 2008 a 39.843 en 2011 y a 30.921 en 2015. Entre 2011 y 2015 la reducción neta fue de 8.922 oficinas (−22,4 %), más del 60 % de la disminución registrada entre 2008 y 2015 (Banco de España, 2017, cuadro 5.1). Por tanto, los resultados municipales de este trabajo describen la evolución desde 2015 y no la totalidad de los cierres producidos tras la crisis financiera. Aunque existen estadísticas agregadas anteriores, no se dispone para este análisis de una serie municipal homogénea de oficinas y entidades que permita extender el panel hacia atrás. La cobertura temporal de las variables demográficas y socioeconómicas también difiere entre fuentes, como se indica en la Tabla 1.

La escala municipal plantea, además, una limitación espacial. En las ciudades, la agregación por municipio no permite identificar en qué barrios se han cerrado oficinas ni determinar si la reducción de la red ha afectado especialmente a los más desfavorecidos. El estudio no cuenta con una serie longitudinal de oficinas por código postal que pueda cruzarse con indicadores socioeconómicos de áreas urbanas pequeñas. Un análisis futuro debería localizar las aperturas y cierres a esa escala —o, preferiblemente, mediante la dirección de cada oficina— y relacionarlos con datos de renta y vulnerabilidad de los barrios o secciones censales. Hasta entonces, los resultados no permiten extraer conclusiones sobre la distribución de los cierres dentro de cada ciudad.

1.3 Fuentes de datos y procesamiento de agregados

Se han recopilado datos a nivel municipal procedentes de las siguientes fuentes estadísticas públicas, oficiales y abiertas:

Tabla 1: Fuentes de datos y cobertura

Tema	Serie estadística / fuente	Cobertura pública disponible
Código municipal	INE – Relación de municipios y sus códigos por provincias (INE, s.f.-e)	Relaciones anuales disponibles en la web del INE al menos desde 2001 hasta la actualidad, con información sobre altas, bajas, cambios de denominación y otras modificaciones del nomenclátor municipal.
Oficinas y entidades por municipio y año	Banco de España – Registro de oficinas de entidades supervisadas (Banco de España, s.f.-b)	Desde 2015 hasta la actualidad en la base de datos pública del BdE. El registro permite consultar oficinas abiertas al público por entidad, provincia, municipio y fecha de referencia, y descargar resultados.
Población total	INE – Estadística del Padrón Continuo / Censo Anual de Población. Resultados por municipios (INE, s.f.-b, s.f.-d)	1996–2022 en la Estadística del Padrón Continuo y 2021–actualidad en el Censo Anual de Población[1].
Edad: población de 65 o más años	INE – Estadística del Padrón Continuo / Censo Anual de Población. Población por municipio, sexo y edad (INE, s.f.-b, s.f.-d)	1996–2022 en la Estadística del Padrón Continuo y 2021–actualidad en el Censo Anual de Población.
Fuentes de renta: salarios, pensiones, prestaciones por desempleo y otras fuentes	INE – Atlas de distribución de renta de los hogares. Distribución por fuente de ingresos (INE, s.f.-a)	2015–2023. La serie municipal publicada actualmente por el INE abarca 2015–2023.

[1]Desde 2021 se produce una transición entre operaciones estadísticas del Padrón Continuo y el Censo Anual del INE.

Tema	Serie estadística / fuente	Cobertura pública disponible
Desigualdad: índice de Gini	INE – Atlas de distribución de renta de los hogares. Índice de Gini y distribución de la renta P80/P20 (INE, s.f.-a)	2015–2023. La serie municipal publicada actualmente abarca 2015–2023.
Afiliación a la Seguridad Social	Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) – Total afiliados por régimen. Datos municipales. Último día del mes (TGSS, s.f.)	Desde 2003 hasta la actualidad, con periodicidad mensual (se toma como referencia último dato del año disponible).
Nivel de renta	INE – Atlas de distribución de renta de los hogares e INE – Encuesta de Condiciones de Vida (INE, s.f.-a, s.f.-c)	2015–2023. El índice de renta relativa municipal de 2015 utiliza España=100 y una referencia nacional de 10.419 euros.

Fuente: elaboración propia a partir de información descriptiva de las bases de datos del INE, el BdE y la TGSS.

Nota: se toman como referencia los datos disponibles a 15/06/2026, fecha de recopilación definitiva de las fuentes estadísticas.

Para facilitar su estandarización y posterior análisis, dichos datos se agregan en dos paneles, municipal y de entidades, que describen diferentes perfiles de observaciones con periodicidad anual (diciembre del año de referencia o fecha más próxima).

- El panel municipal contiene 81.293 observaciones municipio–año y 8.134 códigos distintos. La cohorte equilibrada —presente en los diez cortes— reúne 8.124 municipios.
- El panel de entidades contiene 125.107 presencias positivas entidad–municipio–año y permite identificar proveedor, cuota municipal (% de oficinas de cada proveedor sobre el total del municipio), aperturas o cierres de sucursales y sucesiones registrales (derivadas de operaciones de fusión y absorción).

Los diez microdatos reproducen exactamente las oficinas, presencias y municipios atendidos del panel. Se incluyen los tipos BP, CA, CC, CO, SECC y SECE y se excluyen filas agregadas sin código municipal válido y tipos fuera del universo histórico. BNP Paribas Factor (SEFC), con una oficina en Madrid desde 2020, queda fuera de forma consistente.

1.4 Características y proceso de análisis de datos

El análisis realizado es de carácter descriptivo y asociativo. Su objetivo es caracterizar la evolución territorial de la presencia bancaria y explorar la existencia de asociaciones entre

determinadas características municipales y la pérdida de oficinas, sin atribuir a dichas relaciones una interpretación causal.

El análisis descriptivo se desarrolla a partir de los dos paneles construidos. En primer lugar, se analiza la evolución anual del número de oficinas, de las presencias entidad–municipio y de las entidades registrales activas, así como la distribución de los municipios según dispongan de ninguna, una o dos o más oficinas y según exista o no un proveedor único. En segundo lugar, se estudia la distribución de estos procesos en función del tamaño municipal y se comparan las características demográficas, económicas y bancarias de los municipios que pierden la última oficina, conservan una única oficina o mantienen dos o más. Para estas comparaciones se utilizan principalmente frecuencias, porcentajes y medidas de posición y dispersión (mediana y percentiles 25 y 75), dada la elevada asimetría de variables como población, afiliación o número de oficinas. La comparación principal se restringe a los 4.174 municipios que disponían de alguna oficina en 2015, evitando equiparar la ausencia previa de oferta con la pérdida producida durante el periodo.

Asimismo, se reconstruyen las trayectorias municipales entre 2015 y 2024, diferenciando entre municipios sin oficina en ambos extremos del periodo, municipios que pierden la última oficina, entradas o reaperturas, reducciones de red con mantenimiento de alguna oficina, situaciones estables y aumentos de oficinas. El análisis incorpora también la evolución de la diversidad de proveedores, la situación de proveedor único y la distribución territorial de las pérdidas. Las comparaciones provinciales tienen exclusivamente una finalidad descriptiva y no se interpretan como estimaciones de efectos territoriales.

El panel entidad–municipio–año permite complementar esta perspectiva mediante el análisis de la presencia y cuota de cada entidad en los diferentes municipios, las entradas y salidas observadas entre cortes anuales y las sucesiones registrales asociadas a operaciones societarias. Los cambios entre dos años consecutivos reflejan diferencias entre dos cortes anuales de la red y no permiten reconstruir todos los movimientos producidos dentro del año[2]. Por ello, las entradas y salidas identificadas deben interpretarse como un mínimo de los movimientos realmente producidos.

El análisis asociativo principal examina los factores relacionados con la pérdida de la última oficina bancaria. Para garantizar una mayor comparabilidad del conjunto en riesgo, se restringe el análisis a los 1.227 municipios que disponían exactamente de una oficina en 2015. Esta decisión evita que los municipios con una red inicial más amplia aparezcan mecánicamente menos expuestos a alcanzar cero oficinas por necesitar varios cierres sucesivos. De las 625 pérdidas de la última oficina observadas entre los municipios

[2]Por ejemplo, una oficina puede cerrar y otra abrir en el mismo municipio entre dos fechas de referencia sin que el cambio quede reflejado en el saldo anual.

inicialmente atendidos, 517 se producen entre estos 1.227 municipios; las 108 pérdidas restantes corresponden a municipios que partían de dos o más oficinas.

La variable dependiente adopta valor 1 cuando el municipio no dispone de ninguna oficina en 2024 y valor 0 cuando conserva al menos una. Se estima una regresión logística multivariante que incorpora simultáneamente, referidas a 2015, las siguientes características municipales: logaritmo de la población, porcentaje de población de 65 o más años, renta relativa municipal, índice de Gini y peso de las rentas procedentes de pensiones. La definición operativa de estas variables se recoge en la Tabla 1. Las covariables se estandarizan para facilitar la comparación de los *odds ratios* (OR). La especificación principal utiliza los 1.140 municipios con información completa en las cinco covariables, entre los que se registran 493 pérdidas. Los 87 municipios excluidos por ausencia de alguna covariable incluyen otras 24 pérdidas, de modo que ambos grupos reproducen las 517 pérdidas observadas en el conjunto inicial de 1.227 municipios.

La renta relativa municipal se define como un índice con España=100: renta neta media por persona del municipio en 2015, procedente del *Atlas de distribución de renta de los hogares* (INE, s.f.-a), dividida por 10.419 euros (renta neta media por persona de España en 2015 según la Encuesta de Condiciones de Vida; INE, s.f.-c) y multiplicada por 100. Esta transformación únicamente reescala la variable; dado que todas las covariables se estandarizan antes de la estimación, produce los mismos OR, intervalos de confianza y valores p que el uso de la renta municipal original expresada en euros.

Se examinó la posible colinealidad mediante la matriz de correlaciones y el factor de inflación de la varianza (VIF). La mayor correlación se observa entre el porcentaje de población de 65 o más años y el peso de las pensiones (r de Pearson=0,789). Los VIF se sitúan entre 1,04 y 4,68; los valores correspondientes a envejecimiento y pensiones son 4,68 y 3,98, respectivamente. No se identifica, por tanto, una colinealidad severa, aunque sí un solapamiento moderado que puede reducir la precisión de ambos coeficientes. El resultado de la población permanece prácticamente inalterado al excluir alternativamente pensiones (OR=0,646) o envejecimiento (OR=0,636), frente a OR=0,640 en el modelo completo. Esto significa que el envejecimiento y el peso de las pensiones están bastante relacionados entre sí, pero no tanto como para invalidar el modelo. Su solapamiento puede hacer menos precisa la estimación de sus efectos individuales, pero la relación entre el tamaño de la población y la pérdida de la última oficina apenas cambia al eliminar cualquiera de las dos variables, lo que indica que este resultado es robusto.

La robustez de esta especificación se contrasta mediante distintos análisis de sensibilidad: la exclusión de los 14 municipios de 5.000 o más habitantes pertenecientes al conjunto en riesgo; la estimación de un modelo reducido con población y edad para los 1.227 municipios; el análisis de influencia mediante la exclusión sucesiva de provincias; y un *wild cluster restricted score bootstrap*, destinado a reforzar la inferencia ante el número limitado de agrupaciones provinciales. En este último contraste se utilizaron 99.999 pesos

Rademacher. La capacidad discriminatoria del modelo se evalúa mediante el área bajo la curva ROC (AUC) y el pseudo-R^2 de McFadden. Estas medidas se utilizan como diagnóstico del ajuste y no como fundamento de un sistema de predicción de cierres a escala municipal.

De forma complementaria, se analiza longitudinalmente si los cambios recientes de población entre t−2 y t−1 se asocian con la pérdida de la última oficina en t. En cada transición, el conjunto en riesgo se restringe a los municipios que disponían de una sola oficina en t−1. El análisis incorpora efectos de año y se estratifica adicionalmente según la situación bancaria inicial del municipio.

No se realiza una imputación general de los valores ausentes en las variables económicas. La disponibilidad de renta, desigualdad y fuentes de ingresos presenta un patrón territorial no necesariamente aleatorio, por lo que las estimaciones que utilizan estas variables se restringen a los casos con información comparable y se informa expresamente de su cobertura. El modelo reducido con población y edad se utiliza como análisis de sensibilidad y no como sustituto de la especificación completa ni como corrección de la selección derivada de los datos ausentes.

Finalmente, todos los resultados inferenciales se interpretan en términos de asociación y no de causalidad. Los datos disponibles no permiten observar directamente factores empresariales como los costes de mantenimiento, la rentabilidad de las oficinas, las decisiones estratégicas de red, los alquileres o las sinergias derivadas de operaciones societarias. Por ello, las características municipales identificadas deben entenderse como factores asociados a las trayectorias observadas y no como causas únicas o principales del cierre de oficinas.

1.5 Fuente y definiciones del análisis de las cooperativas de crédito

Los datos proceden del *Registro de oficinas de entidades supervisadas* del BdE (Banco de España, s.f.-b), que se nutre de la Central de Información de Riesgos y ofrece el detalle de oficinas por entidad, provincia y municipio con fechas de referencia trimestrales. Se han empleado los cortes a 31 de diciembre de cada ejercicio, con la única excepción de 2020, año para el que el registro ofrece el 30 de diciembre.

El universo considerado son las entidades de depósito: bancos, cajas de ahorro, cooperativas de crédito y sucursales de entidades de crédito extranjeras, comunitarias y extracomunitarias. Se excluyen los establecimientos financieros de crédito y las entidades de pago, que no constituyen red bancaria minorista. Todas las cifras corresponden a oficinas operativas; se ha verificado que la exclusión de las oficinas de representación no altera ningún resultado, dado que estas pertenecen a entidades registradas fuera de las categorías de entidades de depósito.

Frente a los anuarios sectoriales, habitualmente empleados en la literatura, esta fuente presenta la ventaja de cubrir la totalidad del sector cooperativo, incluida Cajamar Caja Rural, que no está asociada a la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC) y concentra en torno al 20 % de las oficinas cooperativas del país. La omisión de esta entidad introduce sesgos muy severos en determinadas provincias: en Almería, sede de la entidad, los anuarios de la UNACC (UNACC, s.f.) registran 10 oficinas en 2024 frente a las 137 que consigna el BdE.

La serie ha sido validada por dos vías independientes. En primer lugar, los totales nacionales coinciden con el cuadro 4.49 del *Boletín Estadístico* del BdE (Banco de España, s.f.-a) con diferencias nulas o de una unidad en diez de los once ejercicios. En segundo lugar, la serie provincial de la Región de Murcia reproduce exactamente, año a año, la publicada por el Centro Regional de Estadística de Murcia (s.f.) a partir de la misma fuente.

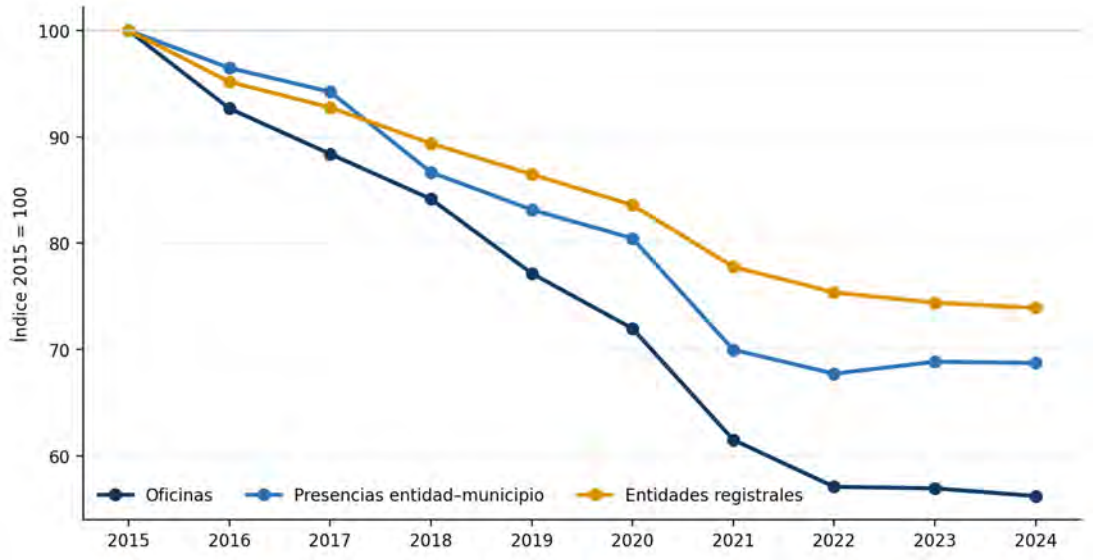
Este análisis amplía el periodo hasta 2025 y utiliza el mismo universo de entidades de depósito que el resto del capítulo. Por ello, sus cifras coinciden con las de la secc. 2 hasta 2024 (véase la Tabla 2) y solo difieren en los recuentos acumulados hasta 2025, como los 646 municipios que pierden toda presencia bancaria, frente a los 625 observados hasta 2024 (secc. 2.4, «Trayectorias de presencia de oficinas»).

Nota: los datos de este análisis proceden del *Registro de oficinas de entidades supervisadas* del BdE (Central de Información de Riesgos) y del *Boletín Estadístico*, cuadro 4.49 (Banco de España, s.f.-a, s.f.-b).

2. Resultados de la investigación

2.1 Contracción de la red y oferta mínima de atención bancaria presencial

Figura 1: Reducción de oficinas, presencia municipal y número de entidades bancarias



Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b).

Tabla 2: Evolución anual de oficinas, presencias y municipios según la oferta bancaria, 2015–2024

Año	Oficinas	Presencias	0 oficinas	1 oficina	2+ oficinas	Proveedor único
2015	30.912	15.327	3.952	1.227	2.947	1.243
2016	28.644	14.787	4.018	1.207	2.899	1.224
2017	27.322	14.442	4.109	1.190	2.825	1.204
2018	26.012	13.283	4.176	1.205	2.750	1.218
2019	23.852	12.743	4.290	1.240	2.601	1.256
2020	22.247	12.331	4.405	1.216	2.510	1.235
2021	19.015	10.725	4.484	1.332	2.315	1.374
2022	17.648	10.381	4.599	1.369	2.163	1.389
2023	17.603	10.552	4.509	1.418	2.205	1.441
2024	17.379	10.536	4.503	1.421	2.208	1.444

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b).

Nota: los denominadores anuales varían levemente por cambios en el nomenclátor municipal.

Como se puede apreciar en la Figura 1, la contracción de la red bancaria entre 2015 y 2024 es más intensa en el número de oficinas que en la cobertura territorial de las entidades[3]. Es decir: en términos absolutos, hay una mayor disminución de oferta que desaparición completa de oficinas. Aunque esto implica una mayor pérdida absoluta de oficinas en poblaciones de mayor tamaño, el impacto cualitativo en la vida cotidiana (como se ha mostrado en otros apartados de este informe; véase cap. 4, «Inclusión financiera») tiende a ser mayor en los municipios con menos población (y normalmente más envejecida).

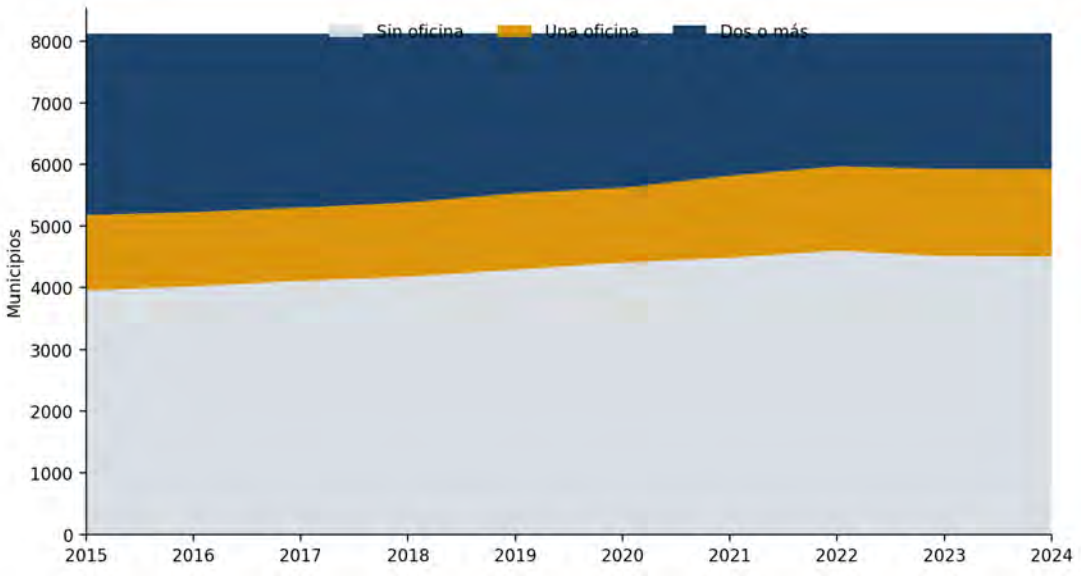
Lo anterior sugiere que el proceso de reducción de oficinas combina concentración empresarial (menos entidades registrales) con una racionalización aún más intensa de las redes físicas de las entidades supervivientes (menos oficinas y menos municipios con oficina). La divergencia entre oficinas y presencias entidad–municipio muestra, además, que una parte relevante del ajuste se produce mediante reducción de oficinas dentro de municipios en los que la entidad mantiene presencia.

La contracción no se limita a la desaparición completa. Entre 2015 y 2024 hay 739 municipios menos con dos o más oficinas y 194 más con una sola. Como describe la Figura 2, la oferta plural se convierte con frecuencia en una presencia mínima (una sola oficina

[3]Entidad registral: entidad identificada por su denominación y código en los registros del BdE en cada corte anual, con independencia de posteriores fusiones, absorciones, cambios de código o integraciones. Por ello, la identidad registral refleja la entidad observada en cada momento y no se retrotrae a los grupos bancarios resultantes de operaciones societarias posteriores.

y entidad) antes de que se produzca la pérdida final de la última oficina bancaria (al menos en el periodo observado). Esta transición hacia una presencia mínima puede tener efectos que este trabajo no ha analizado y que conviene dejar señalados como línea de investigación futura. En los municipios que pasan a depender de una sola oficina y entidad, o que sufren una reducción drástica de la oferta, desaparece la competencia local entre proveedores. Ello puede abrir margen a una discriminación de precios en perjuicio de la clientela residente, con tipos más elevados en el crédito y una menor remuneración de los depósitos que la que obtendría en mercados con oferta plural. Puede producirse también un efecto de selección sobre la actividad económica financiada. Con menos presencia física y menos conocimiento directo del entorno, la entidad tenderá a favorecer operaciones estandarizadas, con garantías o de menor riesgo percibido, y a restringir la financiación de pequeñas empresas, autónomos o actividades cuya viabilidad depende de información local difícil de evaluar a distancia. Por último, el ahorro captado en estos municipios puede no reinvertirse en ellos y canalizarse hacia otros territorios con mayor demanda de crédito o mayor rentabilidad esperada, drenando recursos del propio municipio. Este último mecanismo sería coherente con el superávit de depósitos sobre crédito observado a escala provincial en los territorios más despoblados (véase cap. 3, «Red bancaria provincial», secc. 2.9, «Intermediación territorial»), aunque los datos aquí utilizados no permiten comprobarlo a escala municipal ni atribuirle una relación causal. Contrastar estos tres efectos exigiría información sobre precios y volúmenes de operaciones por municipio y entidad, que no está disponible en las fuentes empleadas en este informe.

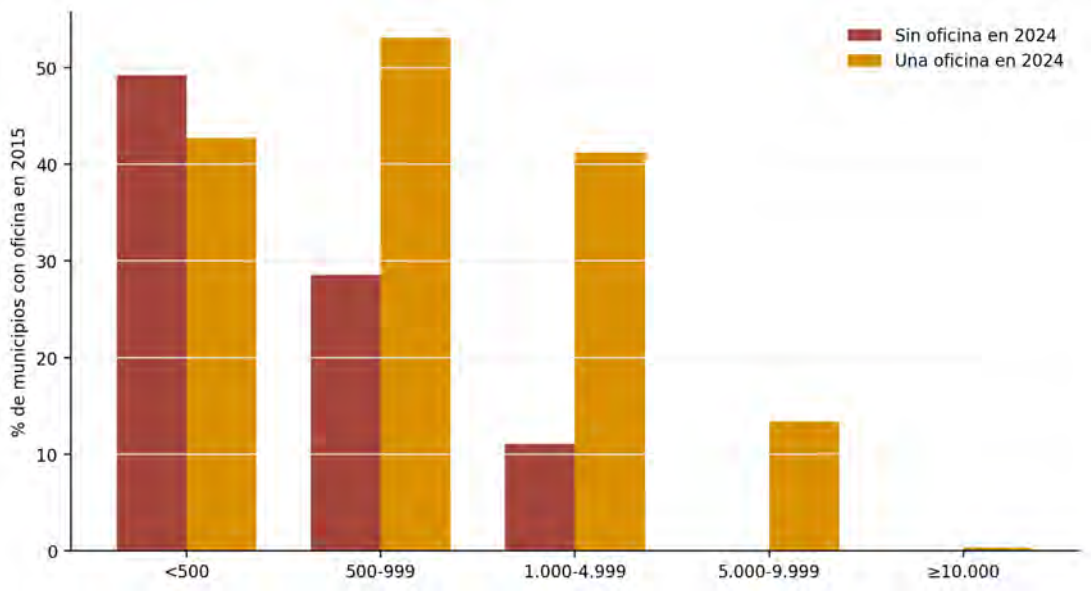
Figura 2: Municipios con 0, 1 y 2 o más oficinas, 2015–2024



Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b).

2.2 Distribución según el tamaño municipal

Figura 3: Municipios inicialmente atendidos que terminan sin oficina o con una sola



Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b) y del Padrón Continuo (INE, s.f.-d).

Tabla 3: Situación bancaria en 2024 de los municipios con oficina en 2015, según tamaño municipal

Población 2015	N	Sin oficina	Una oficina	0 o 1	Proveedor único*	Reduce oficinas	Reduce entidades	Δ oficinas
< 500	508	49,2 %	42,7 %	91,9 %	84,1 %	58,1 %	58,1 %	−50,7 %
500-999	648	28,5 %	53,1 %	81,6 %	74,3 %	48,6 %	48,5 %	−36,3 %
1.000-4.999	1.720	11,0 %	41,2 %	52,2 %	47,1 %	63,7 %	63,0 %	−35,9 %
5.000-9.999	546	0,0 %	13,4 %	13,4 %	15,2 %	86,8 %	85,9 %	−35,7 %
≥ 10.000	751	0,0 %	0,3 %	0,3 %	0,4 %	97,6 %	94,1 %	−46,8 %
Total nacional	4.174	15,0 %	32,2 %	47,2 %	38,5 %	69,8 %	68,7 %	−44,1 %

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b) y del Padrón Continuo (INE, s.f.-d).

* Entre municipios atendidos en 2024. La fila «Total nacional» incluye 4.174 municipios; un municipio carece de población inicial comparable por el cambio Cerdedo/Cotobade–Cerdedo-Cotobade.

Como permite apreciar la Figura 3, la misma reducción porcentual tiene consecuencias distintas según la red inicial. En los municipios grandes la caída de oficinas y entidades es muy frecuente, pero queda capacidad residual. En los pequeños, una reducción modesta puede eliminar la única presencia estable. Por ello deben leerse conjuntamente el cierre total, la oferta mínima y la reducción de diversidad.

La Tabla 3 muestra una relación muy clara entre el tamaño municipal y las consecuencias territoriales de la reducción de la red bancaria. Entre los municipios de menos de 500 habitantes que disponían de oficina en 2015, el 49,2 % pierde todas sus oficinas y otro 42,7 % termina con una sola, de modo que el 91,9 % finaliza 2024 con una o ninguna oficina. Entre los municipios de 500 a 999 habitantes esta proporción alcanza todavía el 81,6 %, mientras que desciende al 52,2 % entre los de 1.000 a 4.999 habitantes y al 13,4 % entre los de 5.000 a 9.999. A partir de 10.000 habitantes, la pérdida completa de la red no se observa en ningún caso, y solo el 0,3 % de los municipios termina el periodo analizado con una única oficina.

Considerando la diversidad de proveedores, entre los municipios que mantienen alguna oficina en 2024, el 84,1 % de los menores de 500 habitantes y el 74,3 % de los situados entre 500 y 999 habitantes dependen de una única entidad. Esta proporción disminuye al 47,1 % entre los municipios de 1.000 a 4.999 habitantes, al 15,2 % entre los de 5.000 a 9.999 y prácticamente desaparece entre los de 10.000 o más habitantes. Por tanto, en los municipios pequeños la contracción de la red no solo se traduce con mayor frecuencia en ausencia total de oficina, sino también en una mayor concentración de la oferta restante en un único proveedor.

Sin embargo, la reducción de la red no es exclusiva de los municipios pequeños. De hecho, la proporción de municipios que reducen oficinas o entidades es especialmente elevada en los de mayor tamaño: el 97,6 % de los municipios de 10.000 o más habitantes reduce el número de oficinas y el 94,1 % reduce el número de entidades. En este grupo, el número total de oficinas disminuye un 46,8 % entre 2015 y 2024, una reducción incluso superior a la observada en varios estratos de menor población. La diferencia fundamental radica en el nivel de partida: los municipios grandes disponían de redes suficientemente amplias como para absorber reducciones intensas sin perder completamente la presencia bancaria, mientras que en los municipios pequeños el cierre de una sola oficina puede suponer la desaparición total del servicio estable.

En conjunto, los datos muestran que deben distinguirse dos dimensiones del proceso. Por un lado, existe una contracción generalizada de la red bancaria, que afecta también de forma intensa a municipios medianos y grandes. Por otro, las consecuencias de esa contracción son mucho más severas en los municipios pequeños, donde una estructura inicial más reducida convierte con mayor frecuencia la disminución de oficinas y entidades en situaciones de proveedor único o de pérdida completa de la oficina bancaria. Por ello, la evolución de la presencia territorial no puede evaluarse únicamente mediante el porcentaje de oficinas cerradas, sino que debe analizarse conjuntamente con la red inicial, la permanencia de alguna oficina y la diversidad de entidades disponibles.

2.3 Perfiles municipales: contraste y diversidad interna

2.3.1 Variables socioeconómicas y presencia bancaria

La comparación principal entre las trayectorias de pérdida de oficinas se restringe a los 4.174 municipios que disponían de alguna oficina bancaria en 2015. Esta delimitación permite analizar las características asociadas a la pérdida de presencia bancaria durante el periodo sin mezclar este fenómeno con la situación de aquellos municipios que ya carecían de oficina al inicio del periodo analizado.

Dentro de este universo de análisis, se distinguen tres situaciones en 2024: municipios que pierden la última oficina, municipios que conservan una única oficina y municipios que mantienen dos o más. La Tabla 4 recoge los valores medianos de las principales características de cada uno de estos grupos de municipios.

Tabla 4: Características de los municipios con oficina en 2015 según su situación en 2024 (valores medianos)

Situación en 2024	N	Población	% 65+	Afiliados	Oficinas 2015	Entidades 2015
Pierde la última oficina	625	640	30,4	136	1,0	1,0
Conserva una oficina	1.345	1.222	25,8	280	2,0	1,0
Conserva dos o más oficinas	2.204	5.928	19,4	1.636	5,0	5,0
Total municipios con oficina en 2015	4.174	2.267	22,2	582	2,0	2,0

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b), del Padrón Continuo (INE, s.f.-d) y de los datos de afiliación de la TGSS (TGSS, s.f.).

El contraste dibuja una gradación descriptiva de tamaño, envejecimiento y oferta inicial, pero no un «municipio tipo» homogéneo: aquellos que pierden la última oficina son en términos agregados mucho menores, más envejecidos y partían casi siempre de una única oficina y entidad.

Tabla 5: Variables socioeconómicas

Mediana 2015	Pierde la última	Conserva alguna	Total inicialmente atendido
Renta salarial 2015 (%)	45,6 (97 % cobertura)	53,0 (94 % cobertura)	51,9 (95 % cobertura)
Renta de pensiones 2015 (%)	31,5 (96 % cobertura)	25,4 (92 % cobertura)	26,1 (93 % cobertura)
Índice de Gini 2015	30,2 (97 % cobertura)	30,7 (94 % cobertura)	30,6 (95 % cobertura)

Fuente: elaboración propia a partir del Atlas de distribución de renta de los hogares (INE, s.f.-a) y del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b).

Las variables económicas muestran asimismo diferencias descriptivas entre ambos grupos. Los municipios que pierden la última oficina presentan una menor proporción mediana de renta procedente de salarios (45,6 %, frente al 53,0 % entre quienes conservan alguna oficina) y una mayor participación de las pensiones (31,5 % frente al 25,4 %). Por el contrario, las diferencias en el índice de Gini son reducidas: 30,2 frente a 30,7.

Estas diferencias deben interpretarse con cautela. La composición económica está estrechamente relacionada con el tamaño y la estructura demográfica de los municipios: los municipios más pequeños tienden también a presentar mayor envejecimiento, menor peso relativo de las rentas salariales y mayor dependencia de las pensiones. Además, la cobertura de las variables de renta y desigualdad no es completa y varía entre grupos. Por ello, estas comparaciones constituyen asociaciones descriptivas brutas y no permiten determinar qué características mantienen una asociación independiente una vez consideradas simultáneamente las restantes variables.

2.3.2 Envejecimiento, pensiones y tamaño del municipio

Para examinar con mayor detalle estas relaciones se analiza el universo de municipios que partían de una única oficina en 2015, dividiéndolos en cuartiles según el porcentaje de población de 65 o más años y el peso de las rentas procedentes de pensiones. Esta restricción permite comparar municipios con una situación bancaria inicial más homogénea y evita que la diferente amplitud de la red de partida determine mecánicamente la posibilidad de perder la última oficina.

Tabla 6: Envejecimiento y peso de las pensiones, 2015

Indicador	Cuartil	N	Pérdidas	Incidencia	Población mediana
Envejecimiento	Q1	307	99	32,2 %	1.398
Envejecimiento	Q2	307	116	37,8 %	721
Envejecimiento	Q3	306	135	44,1 %	598
Envejecimiento	Q4	307	167	54,4 %	381
Renta de pensiones	Q1	289	124	42,9 %	1.168
Renta de pensiones	Q2	288	111	38,5 %	682
Renta de pensiones	Q3	279	117	41,9 %	599
Renta de pensiones	Q4	285	142	49,8 %	612

Nota: los cuartiles muestran asociaciones brutas; no sustituyen el modelo multivariante. Universo: 4.174 municipios con alguna oficina bancaria en 2015. N indica el número de municipios; las restantes variables son medianas municipales referidas a 2015.

Fuente: elaboración propia a partir del Atlas de distribución de renta de los hogares (INE, s.f.-a) y del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b).

En el caso del envejecimiento, la relación descriptiva es clara: la incidencia de pérdida de la última oficina aumenta desde el 32,2 % en el primer cuartil hasta el 54,4 % en el cuarto, pasando por el 37,8 % y el 44,1 % en los cuartiles intermedios. Sin embargo, al mismo tiempo disminuye de forma muy acusada el tamaño de los municipios incluidos en cada grupo: la población mediana pasa de 1.398 habitantes en Q1 a solo 381 en Q4. Por tanto, cuanto más envejecido el municipio más probable que pierda la última oficina y los municipios más envejecidos son también, en términos generales, considerablemente más pequeños.

En el caso del peso de las pensiones, la relación es menos lineal. La incidencia es del 42,9 % en Q1, desciende al 38,5 % en Q2, aumenta al 41,9 % en Q3 y alcanza su máximo, 49,8 %, en Q4. Por tanto, los datos no muestran un incremento escalonado equivalente al observado para el envejecimiento, aunque el cuartil con mayor peso de las pensiones sí presenta la incidencia más elevada. También aquí existe una fuerte relación con el tamaño municipal: la población mediana es de 1.168 habitantes en Q1 y se sitúa entre 599 y 682 habitantes en los tres cuartiles restantes.

En conjunto, estas distribuciones muestran que envejecimiento, peso de las pensiones y tamaño municipal están estrechamente relacionados. Las mayores incidencias observadas en los grupos más envejecidos o con mayor peso de las pensiones pueden reflejar parcialmente que estos grupos concentran municipios de menor tamaño. Por ello, los resultados por cuartiles deben interpretarse como asociaciones brutas y no como efectos independientes. Esta posible confusión por tamaño justifica el análisis multivariante posterior, en el que las distintas características municipales se incorporan simultáneamente.

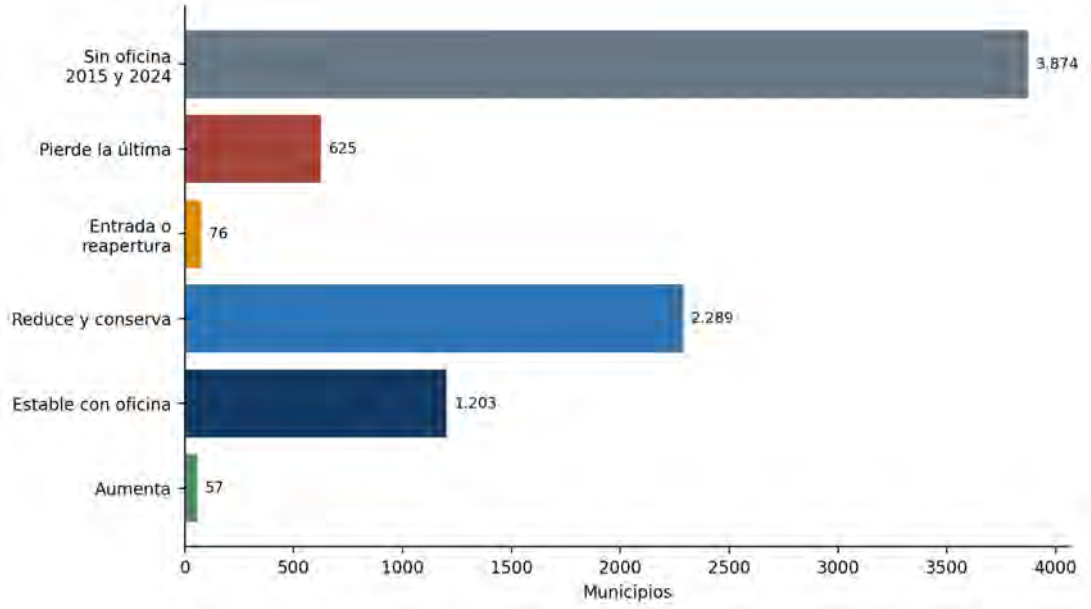
Como referencia separada, los 3.874 municipios sin oficina tanto en 2015 como en 2024 presentan un perfil todavía más marcado de pequeño tamaño y envejecimiento: una población mediana de 163 habitantes, un 34,4 % de población de 65 o más años y 32 afiliados estimados. No se incorporan al grupo de municipios que pierden la última oficina porque representan una situación distinta: ausencia de oferta en los dos extremos del periodo, no pérdida producida entre 2015 y 2024. Además, cinco de estos municipios registran alguna presencia intermedia antes de volver a quedar sin oficina, por lo que tampoco puede afirmarse que todos permanecieran sin oficina durante cada uno de los diez años analizados.

2.4 Trayectorias de presencia de oficinas, 2015–2024

La clasificación de trayectorias respecto a la presencia de oficinas bancarias estables permite observar no solo la situación final de los municipios, sino también cómo

evoluciona su presencia bancaria a lo largo del periodo. Para ello se utiliza la cohorte equilibrada de 8.124 municipios presentes en los diez cortes anuales entre 2015 y 2024[4].

Figura 4: Trayectorias de los 8.124 municipios de la cohorte equilibrada



Fuente: elaboración propia a partir de información descriptiva de las bases de datos del INE, el BdE y la TGSS.

Tabla 7: Trayectorias municipales de presencia bancaria, 2015–2024

Trayectoria	N	%	Población mediana	65+ mediano (%)
Sin oficina en 2015 y 2024	3.874	47,7 %	163	34,4
Pierde la última oficina	625	7,7 %	640	30,4
Entrada o reapertura	76	0,9 %	478	29,3
Reduce pero conserva	2.289	28,2 %	5.442	19,6
Estable con oficina	1.203	14,8 %	1.183	24,7
Aumenta	57	0,7 %	1.008	26,1

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b) y del Padrón Continuo (INE, s.f.-d)

1. La situación más frecuente es la de los municipios sin oficina tanto en 2015 como en 2024, que representan 3.874 casos, el 47,7 % del total. Se trata, además, de los que tienen menor población (la mediana en 2015 era de 163 habitantes y el 50 %

[4]De los 3.874 municipios sin oficina al inicio y al final, 3.869 no tienen oficina en ninguno de los diez cortes y cinco sí registran una presencia intermedia antes de volver a cero: Alicún (04012), Casillas (05055), Fuentelencina (19121), Aisa (22006) y Abanto (50001). Dichos municipios no se incluyen en el agregado analizado en esta sección. Por este motivo, se describe la categoría como «sin oficina en 2015 y 2024» en lugar de «sin oficina durante todo el periodo».

central se situaba entre 82 y 316 habitantes). Presentaban también el mayor nivel de envejecimiento, con una mediana del 34,4 % de población de 65 o más años.

2. Entre los municipios que sí disponían de alguna oficina en 2015, la trayectoria predominante es la reducción de la red con mantenimiento de alguna oficina, que afecta a 2.289 municipios. Estos municipios presentan un perfil marcadamente diferenciado respecto a los anteriores: su población mediana inicial en 2015 era de 5.442 habitantes y el porcentaje mediano de población de 65 o más años era del 19,6 %. La reducción de oficinas, por tanto, se produce de forma muy extendida también en municipios relativamente grandes, pero en ellos la mayor amplitud de la red inicial permite conservar la atención presencial.
3. La pérdida de la última oficina durante el periodo analizado afecta a 625 municipios, el 7,7 % del conjunto. Su población mediana inicial era de 640 habitantes y el 30,4 % de su población tenía 65 o más años. La mayoría partía ya de una situación de oferta mínima: 517 tenían una sola oficina en 2015, 95 disponían de dos, 11 de tres y únicamente dos municipios partían de cuatro oficinas. Esta distribución muestra que la desaparición completa de la presencia bancaria se concentra especialmente en municipios con una red inicial muy reducida.
4. Otros 1.203 municipios mantienen un número estable de oficinas en 2015 y 2024. Su población mediana en 2015 era de 1.183 habitantes y el 24,7 % de la población tenía 65 o más años. Se trata mayoritariamente de municipios con redes muy reducidas: 670 (55,7 %) disponían de una sola oficina y 400 (33,3 %) de dos, de modo que el 88,9 % de esta trayectoria se concentra en municipios con una o dos oficinas. En 1.028 casos (85,5 %) el número de oficinas permanece además inalterado en los diez cortes anuales, mientras que 175 municipios registran alguna variación intermedia antes de recuperar en 2024 el nivel inicial.
5. Las trayectorias expansivas son, en cambio, poco frecuentes: 76 municipios registran una entrada o reapertura y 57 terminan el periodo con más oficinas que al inicio. En conjunto representan únicamente el 1,6 % de la cohorte.

Estos cinco tipos de trayectorias muestran una fuerte asociación entre tamaño municipal, envejecimiento y capacidad de conservar presencia bancaria. Los municipios sin oficina en ambos extremos y los que pierden la última son sustancialmente más pequeños y envejecidos que aquellos que reducen su red, pero mantienen alguna presencia. No obstante, estas diferencias son descriptivas: reflejan la composición de cada trayectoria y no permiten atribuir por sí solas un efecto independiente al tamaño o al envejecimiento.

En términos generales, el periodo 2015–2024 se caracteriza mucho más por la contracción y permanencia reducida de la red que por su expansión. Entre los municipios inicialmente atendidos, la trayectoria más habitual no es la pérdida completa, sino la reducción de oficinas con mantenimiento de alguna presencia; sin embargo, cuando la red inicial es

mínima, esa misma dinámica de reducción puede culminar en la desaparición de la última oficina.

2.5 Municipios que pierden su última oficina entre 2015 y 2024: distribución geográfica

El análisis provincial permite situar territorialmente la pérdida de la última oficina, pero se utiliza exclusivamente con finalidad descriptiva. La incidencia se calcula, para cada provincia, como la proporción de municipios que disponían de alguna oficina en 2015 y terminan 2024 sin ninguna. Por tanto, las diferencias observadas entre territorios no deben interpretarse directamente como un «efecto provincial» ni como evidencia de factores causales propios de cada provincia. La estructura municipal, el tamaño de los municipios y el patrón de poblamiento difieren considerablemente entre territorios y condicionan estas tasas.

Tabla 8: Provincias con mayor incidencia de municipios con pérdida de la última sucursal entre 2015 y 2024

Provincia	Con oficina 2015	Sin oficina 2024	Municipios con Incidencia	Población mediana
Cáceres	127	70	55,1 %	1.134
Zamora	62	34	54,8 %	656
Palencia	34	18	52,9 %	1.030
Salamanca	73	38	52,1 %	706
Rioja, La	87	39	44,8 %	481
Cantabria	73	31	42,5 %	2.386
León	83	35	42,2 %	1.262
Valladolid	59	23	39,0 %	1.418
Guadalajara	58	17	29,3 %	984
Burgos	82	24	29,3 %	520
Málaga	87	25	28,7 %	3.047
Alicante/Alacant	108	26	24,1 %	6.428

Nota: la columna «Población mediana» se refiere al año 2015 y al conjunto de los municipios de cada provincia que disponían de alguna oficina en ese año.

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b) y del Padrón Continuo (INE, s.f.-d)

Las mayores incidencias se concentran en Cáceres, Zamora, Palencia y Salamanca, donde más de la mitad de los municipios inicialmente atendidos pierden la última oficina entre 2015 y 2024. Cáceres presenta la incidencia más elevada, con 70 pérdidas entre 127

municipios inicialmente atendidos (55,1 %), seguida de Zamora (54,8 %), Palencia (52,9 %) y Salamanca (52,1 %).

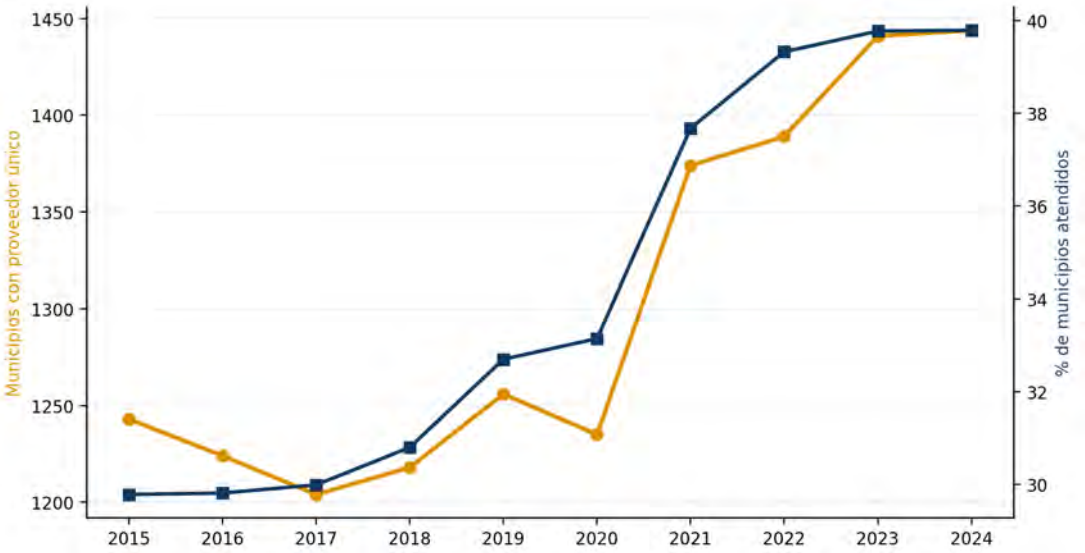
Estas tasas deben leerse conjuntamente con el número de municipios inicialmente atendidos y su tamaño demográfico. Una incidencia elevada no implica necesariamente un mayor número absoluto de pérdidas y, a la inversa, provincias con un número considerable de cierres pueden presentar una incidencia menor si partían de un mayor número de municipios con oficina. Asimismo, varias de las provincias con mayores incidencias presentan poblaciones medianas relativamente reducidas entre sus municipios inicialmente atendidos: 656 habitantes en Zamora, 706 en Salamanca, 481 en La Rioja o 520 en Burgos. Este patrón es coherente con los resultados anteriores, que muestran una mayor frecuencia de pérdida de la última oficina entre los municipios de menor tamaño.

No obstante, la distribución territorial no puede reducirse únicamente al tamaño municipal. Entre las provincias incluidas en las doce mayores incidencias existen diferencias importantes de población mediana. Málaga y Alicante constituyen casos especialmente ilustrativos: aunque la población mediana de sus municipios inicialmente atendidos es relativamente elevada (3.047 y 6.428 habitantes, respectivamente), los municipios que pierden la última oficina presentan medianas mucho menores (842 y 770 habitantes) y todas las pérdidas se concentran por debajo de los 5.000 habitantes. Este patrón apunta a que, junto con la estructura municipal, pueden intervenir otros factores no observados en esta comparación, entre ellos la composición territorial de la red y las estrategias de determinadas entidades.

2.6 Entidades, proveedor único y concentración

La reducción de la red bancaria ha ido acompañada de una disminución de la diversidad de proveedores disponible a escala municipal. Los municipios atendidos por una sola entidad pasan de 1.243 en 2015 a 1.444 en 2024, un aumento de 201 municipios. Al mismo tiempo, su peso sobre el conjunto de municipios que mantienen alguna oficina aumenta del 29,8 % al 39,8 %, es decir, diez puntos porcentuales. Por tanto, aunque el número total de municipios atendidos disminuye durante el periodo, aumenta tanto en términos absolutos como relativos el número de municipios cuya presencia bancaria depende de una única entidad.

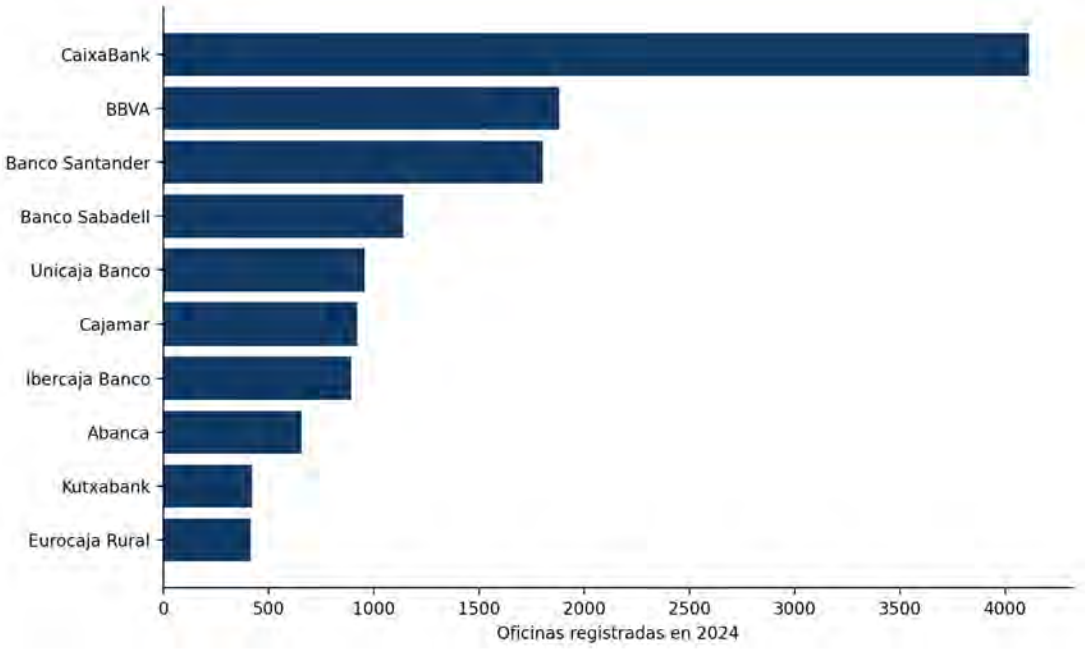
Figura 5: Municipios con proveedor único y peso sobre los atendidos



Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b) y del Padrón Continuo (INE, s.f.-d).

La situación de proveedor único no equivale necesariamente a disponer de una sola oficina[5]. Esta diferencia resulta relevante porque el número de establecimientos y la diversidad de proveedores representan dimensiones distintas de la oferta: un municipio puede conservar varias oficinas y, sin embargo, carecer de alternativas entre entidades.

Figura 6: Diez entidades con más oficinas registradas en 2024



Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b); identidad registral contemporánea (2026).

[5]En 2024 existen 23 municipios con dos o más oficinas pero todas pertenecientes a la misma entidad.

Tabla 9: Diez entidades con más oficinas registradas en 2024

Entidad	Oficinas	Municipios	Proveedor único	Cuota nacional
CaixaBank	4.114	2.233	461	23,7 %
BBVA	1.881	1.015	1	10,8 %
Banco Santander	1.801	821	8	10,4 %
Banco Sabadell	1.138	597	7	6,5 %
Unicaja Banco	957	553	34	5,5 %
Cajamar	921	639	117	5,3 %
Ibercaja Banco	892	645	113	5,1 %
Abanca	656	405	147	3,8 %
Kutxabank	422	237	47	2,4 %
Eurocaja Rural	416	382	106	2,4 %

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b),

La red de oficinas presenta una concentración considerable en un número reducido de entidades (véase cap. 1, «Concentración financiera»). En 2024, CaixaBank concentra el 23,7 % de las oficinas registradas, seguida de BBVA (10,8 %) y Banco Santander (10,4 %). Las tres primeras reúnen conjuntamente el 44,9 % de la red nacional, porcentaje que alcanza el 51,4 % al incorporar Banco Sabadell. Las diez entidades recogidas en la Tabla 9 concentran, en conjunto, el 75,9 % de las oficinas registradas.

Sin embargo, cuota nacional de oficinas y posición como proveedor único no son fenómenos equivalentes. CaixaBank combina la mayor red nacional con una elevada presencia como único proveedor: es la única entidad presente en 461 de los 2.233 municipios en los que opera. En cambio, BBVA y Banco Santander, segunda y tercera entidades por número de oficinas, son proveedor único únicamente en 1 y 8 municipios, respectivamente. Por el contrario, entidades con una cuota nacional mucho menor desempeñan un papel especialmente relevante como único proveedor en determinados territorios: Abanca lo es en 147 de los 405 municipios en los que está presente; Cajamar, en 117 de 639; Ibercaja, en 113 de 645; y Eurocaja Rural, en 106 de 382.

Esta diferencia se aprecia todavía mejor al relacionar los municipios de proveedor único con la extensión territorial de cada red. Aproximadamente el 36,3 % de los municipios atendidos por Abanca dependen exclusivamente de esta entidad; la proporción es del 27,7 % para Eurocaja Rural, del 20,6 % para CaixaBank, del 19,8 % para Kutxabank, del 18,3 % para Cajamar y del 17,5 % para Ibercaja. En cambio, no supera el 1,2 % en BBVA, Banco Santander o Banco Sabadell. Esto muestra que una entidad puede tener un peso relativamente reducido sobre el total nacional de oficinas y, al mismo tiempo, desempeñar un papel central en la cobertura bancaria de determinados municipios.

La importancia de la oferta mínima aparece también en las trayectorias de pérdida. En 612 de los 625 municipios que terminan perdiendo la última oficina (97,9 %) había una única entidad presente en el corte inmediatamente anterior a quedar sin oficina; únicamente 13 pasan de una situación con más de un proveedor a la ausencia total entre dos cortes consecutivos. Esta secuencia confirma que la situación de proveedor único constituye, en la gran mayoría de las pérdidas observadas, el último estadio registrado antes de la desaparición de la presencia bancaria estable.

Las entidades registrales que aparecen con mayor frecuencia como último proveedor antes de la pérdida son Unicaja Banco (176 municipios), Ibercaja Banco (82), Liberbank (53), Cajamar (49), CaixaBank (44), BBVA (36), Banco Sabadell (29) y Banco Santander (29). Estas cifras describen la identidad de la entidad existente en el momento de la pérdida y no deben interpretarse como una atribución causal del cierre ni compararse directamente sin considerar la extensión y composición territorial de la red de cada entidad[6].

La situación de proveedor único puede utilizarse, por tanto, como indicador descriptivo de exposición a una oferta bancaria mínima, especialmente cuando se combina con el tamaño municipal y otras características de la red. Sin embargo, el hecho de que preceda a la mayoría de las pérdidas no implica que permita anticiparlas: muchos municipios permanecen durante años con un único proveedor y las decisiones de cierre dependen de factores empresariales que no se observan en estos datos. En consecuencia, no debe utilizarse de forma aislada como criterio predictivo ni como base para atribuir decisiones de retirada a una entidad determinada.

2.7 Fusiones, cambios de código y linajes

La evolución del número de entidades y de las presencias entidad–municipio no depende únicamente de aperturas y cierres de oficinas. Durante el periodo analizado se producen fusiones, absorciones, cambios de código, integraciones y cambios de estatuto jurídico que pueden modificar la identidad registral de una entidad sin que exista necesariamente una variación equivalente de la presencia bancaria física en el municipio.

Para tener en cuenta estos procesos se ha construido un diccionario de linajes que integra 25 operaciones societarias y 26 relaciones directas de sucesión. Para cada clave se conserva la entidad observada en cada momento, su sucesora inmediata, el linaje final, la cadena de sucesiones y la correspondiente fuente oficial (Banco de España y Boletín Oficial del Estado, s.f.). Este procedimiento permite diferenciar entre la identidad registral

[6]Además, la atribución se realiza utilizando la identidad registral contemporánea de cada corte. Así, una oficina atribuida a Liberbank antes de su integración en Unicaja continúa figurando como Liberbank en el año correspondiente. Los linajes societarios permiten posteriormente relacionar ambas entidades, pero no se reescribe retrospectivamente la identidad histórica observada en los datos. Esta distinción permite separar la evolución de la presencia territorial de los cambios derivados de fusiones, absorciones y modificaciones registrales.

contemporánea, es decir, la entidad que figura efectivamente en cada corte, y la continuidad societaria entre entidades predecesoras y sucesoras. El linaje identifica continuidad jurídica o registral, pero no permite determinar por sí mismo la continuidad física de cada establecimiento.

Tabla 10: Variación anual de las presencias entidad–municipio y ajuste por operaciones societarias, 2015–2024

Año	Variación de presencias registrales	Variación con linaje final fijo	Solapamientos asociados a la transición	Variación registral ajustada por solapamientos
2016	−540	−225	237	−303
2017	−345	−256	71	−274
2018	−1.159	−247	902	−257
2019	−540	−512	3	−537
2020	−412	−359	46	−366
2021	−1.606	−829	773	−833
2022	−344	−344	0	−344
2023	171	174	3	174
2024	−16	11	27	11

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b) y de la documentación oficial sobre operaciones societarias (Banco de España y Boletín Oficial del Estado, s.f.).

Nota: los solapamientos identifican presencias entidad–municipio redundantes asociadas a operaciones societarias y alineadas con la transición anual en la que se observa el cambio. El ajuste permite separar parte de la variación registral derivada de estas operaciones, pero no constituye una estimación del número de oficinas físicas cerradas.

Las diferencias entre las series son especialmente importantes en los años de grandes operaciones societarias. En 2018, las presencias registrales disminuyen en 1.159, pero se identifican 902 solapamientos asociados a las operaciones alineadas con esa transición. Una vez incorporados, la reducción registral ajustada queda en 257 presencias, muy próxima a la variación de −247 obtenida al mantener fijo el linaje final. Una parte sustancial de la caída registral observada ese año está, por tanto, relacionada con procesos de integración y eliminación de presencias redundantes entre entidades que pasan a formar parte de un mismo grupo, y no puede interpretarse directamente como desaparición de un número equivalente de puntos físicos de atención.

El segundo episodio más destacado se produce en 2021, coincidiendo con varias operaciones de integración. Las presencias registrales disminuyen en 1.606, mientras que se identifican 773 solapamientos asociados a operaciones societarias documentadas. Al incorporarlos, la reducción registral ajustada se sitúa en 833 presencias, prácticamente

coincidente con la caída de 829 obtenida utilizando el linaje final fijo. Esto no permite identificar qué oficinas concretas se mantuvieron, trasladaron o cerraron, pero sí evita atribuir mecánicamente toda la reducción registral a una retirada equivalente de establecimientos.

En otros años, la diferencia derivada de los cambios societarios es considerablemente menor. En 2022 no se identifican solapamientos asociados a estas operaciones y las dos medidas coinciden en una reducción de 344 presencias. En 2023 y 2024 las diferencias son reducidas en términos absolutos; en 2024, por ejemplo, una caída registral de 16 presencias pasa a un incremento neto de 11 una vez considerados los 27 solapamientos asociados a la transición.

Algunas operaciones requieren además un tratamiento específico. En BMN–Bankia, la fecha jurídica efectiva de la fusión es el 02/01/2018, pero BMN ya desaparece en el cambio observado entre los cortes de 2016 y 2017. Por ello, los 70 solapamientos asociados se alinean provisionalmente con la transición 2016→2017, manteniendo diferenciadas la fecha jurídica de la operación y la fecha en la que el cambio aparece en los microdatos.

En la integración de Banco Popular, Banco Pastor y Popular Banca Privada en Banco Santander, los 844 solapamientos contabilizados por pares corresponden a 803 municipios distintos. La diferencia se debe a que un mismo municipio puede generar más de un solapamiento cuando coinciden varias entidades predecesoras, por lo que el número de pares redundantes no debe interpretarse como número de municipios afectados.

En el caso de Bankia–CaixaBank, el diccionario identifica 681 solapamientos municipales asociados a la transición 2020→2021. Su tratamiento permite diferenciar la desaparición de la identidad registral de Bankia de la reducción adicional de presencia que pudiera producirse tras la integración.

La operación S25 se conserva en el diccionario para mantener completa la trazabilidad de las operaciones documentadas, aunque la clave SECC-1460 no presenta oficinas positivas en el panel municipal y, por tanto, no afecta a las presencias analizadas.

Finalmente, los indicadores de concentración, como el índice de Herfindahl-Hirschman (HHI) o la cuota de las principales entidades, se calculan utilizando la identidad registral contemporánea de cada corte. Las entidades históricas no se reasignan retrospectivamente a los grupos resultantes de fusiones posteriores, ya que hacerlo modificaría artificialmente la estructura competitiva realmente observable en cada momento. Los linajes se utilizan como herramienta complementaria para interpretar las operaciones societarias y reconstruir las sucesiones, no para reescribir retrospectivamente la identidad histórica de las entidades.

2.8 La ruptura registral de 2023

La evolución de la serie presenta en 2023 una discontinuidad que obliga a interpretar con cautela los cambios registrados en ese año. Frente a la trayectoria de contracción predominante hasta 2022, el panel identifica 95 municipios que pasan de no disponer de ninguna oficina en 2022 a registrar alguna en 2023, mientras que únicamente cuatro municipios pierden su última oficina. Este comportamiento excepcional se concentra casi por completo en una sola entidad: 89 de las 95 entradas corresponden a Cajamar y representan 92 de las 98 oficinas incorporadas en esos municipios.

Tabla 11: Municipios que pasan de cero oficinas en 2022 a disponer de alguna en 2023, por entidad

Entidad de entrada* en 2023	Municipios	Oficinas
Cajamar	89	92
Banca Pueyo	2	2
Banco Sabadell	1	1
Caja Rural de Almendralejo	1	1
Eurocaja Rural	1	1
Globalcaja	1	1

* Entrada desde cero: municipio sin oficina en 2022 y con alguna en 2023.

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b).

La magnitud y concentración de este cambio se observa también en la propia red de Cajamar. La entidad pasa de 785 oficinas en 514 municipios en 2022 a 946 oficinas en 654 municipios en 2023. En 2024 la cifra desciende parcialmente, hasta 921 oficinas distribuidas en 639 municipios. Por tanto, el incremento de 2023 no aparece como un fenómeno generalizado entre entidades, sino como una discontinuidad extraordinariamente concentrada en la cobertura registral de Cajamar.

Esta anomalía es compatible con un cambio metodológico documentado por el BdE. En su información sobre accesibilidad financiera (Banco de España, 2025), el organismo señala que una entidad reclasificó 169 agentes financieros, lo que modificó su contabilización entre oficinas y canales alternativos: con la reclasificación se contabilizan 216 oficinas y 161 canales alternativos, frente a 47 oficinas y 330 canales alternativos sin ella[7]. El patrón observado (una incorporación muy concentrada de oficinas de una misma entidad en 2023) es coherente con una modificación de esta naturaleza.

[7]Los datos disponibles no permiten identificar individualmente cuáles de los registros municipales incorporados en 2023 corresponden a los 169 agentes reclasificados por el BdE. Por ello, no se atribuyen formalmente las 89 entradas de Cajamar a esa operación ni se corrigen o eliminan retrospectivamente de la base. La coincidencia se utiliza como evidencia de una ruptura de comparabilidad registral, no como una correspondencia demostrada registro a registro.

Esta circunstancia afecta especialmente a la interpretación de las entradas o reaperturas y de las variaciones anuales próximas a 2023. En consecuencia, el aumento observado ese año no se interpreta como evidencia de una reapertura material generalizada de oficinas bancarias en municipios previamente desatendidos. Una parte indeterminada del incremento puede responder a un cambio en la clasificación administrativa de puntos de atención que ya existían bajo otra categoría.

Desde el punto de vista analítico, se adopta una solución conservadora: las diferencias en el periodo 2015–2024 se mantienen como resultado principal, porque representan la situación efectivamente registrada en los microdatos al inicio y al final del periodo y permiten describir la cobertura observada en 2024. Paralelamente, 2015–2022 se utiliza como referencia de sensibilidad previa a la ruptura registral de 2023, especialmente cuando la interpretación depende de entradas, reaperturas o cambios de presencia entre años consecutivos. De este modo, se conserva la información disponible sin confundir una modificación registral potencialmente relevante con una expansión física equivalente de la red bancaria.

2.9 Oficina estable y otros puntos de acceso: contraste con los informes del BdE y el IVIE

El indicador principal utilizado en este informe es la presencia de una oficina bancaria estable, entendida como un establecimiento registrado y reconocible, con atención humana relativamente continuada y capacidad para ofrecer un conjunto amplio de servicios, como asesoramiento, formalización de operaciones, resolución de incidencias y atención personal de referencia. Este criterio es deliberadamente más restrictivo que otros indicadores de accesibilidad financiera que incorporan conjuntamente diferentes modalidades de atención presencial.

Los análisis del BdE y del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) (Banco de España, 2025, 2026; Maudos y Albert, 2025) amplían la medición de la accesibilidad presencial mediante la consideración de puntos de acceso al efectivo (PAC) y otros canales, incluyendo oficinas bancarias, cajeros automáticos, agentes financieros, oficinas móviles y determinados servicios prestados a través de Correos. Esta perspectiva resulta especialmente útil para analizar la posibilidad de retirar efectivo y realizar determinadas operaciones básicas. No obstante, estos canales no son necesariamente equivalentes a una oficina bancaria en cuanto a continuidad, amplitud de servicios o disponibilidad de atención personal. Por este motivo, el presente análisis mantiene separadas ambas dimensiones: presencia de oficina estable y disponibilidad de otros canales presenciales.

Tabla 12: Comparación de oficinas bancarias y cobertura presencial según distintas fuentes, 2023–2024

Fuente / medida	Año	Oficinas	Sin oficina	Sin ningún PAC
Panel propio	2023	17.603	4.509	
BdE DO 25/02	2023	17.603	4.508	3.069
BdE Inclusión 2025	2023	17.601	4.508	3.069
Panel propio	2024	17.379	4.503	
BdE Inclusión 2025	2024	17.377	4.502	2.638
IVIE 2024, titular	2024	17.379	4.389	2.341
IVIE 2024, capa municipal	2024	17.411	4.389	2.341

Nota: PAC, punto de acceso al efectivo.

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b), Banco de España (2025, 2026) y Maudos y Albert (2025).

La comparación muestra, en primer lugar, una correspondencia muy elevada entre el panel propio y las cifras del BdE[8]. Para 2024, el panel identifica 17.379 oficinas y 4.503 municipios sin oficina, frente a 17.377 oficinas y 4.502 municipios sin oficina en el informe del BdE (Banco de España, 2026). En 2023, el panel reproduce las 17.603 oficinas publicadas en el Documento Ocasional 25/02 (Banco de España, 2025) y registra 4.509 municipios sin oficina, uno más que el BdE. Estas diferencias son marginales y no modifican la interpretación general de la distribución territorial de la red.

La comparación con el IVIE presenta una discrepancia algo mayor en la asignación municipal. Para 2024, el IVIE (Maudos y Albert, 2025) publica 4.389 municipios sin oficina, frente a los 4.503 del panel propio. Al mismo tiempo, su cifra nacional de 17.379 oficinas coincide exactamente con el total del panel, aunque la agregación de su capa municipal alcanza 17.411. Esta combinación sugiere que las diferencias no responden simplemente al número total de oficinas contabilizadas y pueden estar relacionadas con la fuente de información utilizada, la geocodificación de los establecimientos o su asignación a códigos municipales. Con la información disponible no es posible determinar el peso concreto de cada factor.

El IVIE aporta además una perspectiva temporal más larga: de los 4.389 municipios que identifica sin oficina en 2024, 3.495 (el 79,6 %) ya carecían de oficina en 2008. Este

[8]El BdE contabilizaba 17.603 oficinas en 2023 en el Documento Ocasional 25/02 (Banco de España, 2025), mientras que el informe de inclusión financiera (Banco de España, 2026) (publicado en 2025) recoge 17.601. Dado que la diferencia es de solo dos establecimientos y no puede resolverse de forma inequívoca con la información disponible, se documenta la discrepancia y se mantienen las cifras correspondientes a cada fuente sin forzar su homogeneización.

resultado es relevante para distinguir entre territorios con ausencia histórica de oficina y aquellos afectados por procesos más recientes de retirada bancaria[9].

En conjunto, el contraste confirma la necesidad de distinguir entre ausencia de oficina bancaria y ausencia de cualquier forma de acceso presencial. La primera es el objeto principal de este estudio y permite analizar la evolución de una infraestructura bancaria estable y con atención humana; la segunda ofrece una medida más amplia de accesibilidad financiera y permite valorar hasta qué punto otros canales pueden compensar parcialmente la retirada de oficinas. Ambas perspectivas son complementarias, pero responden a conceptos distintos y no deben utilizarse como equivalentes (véase cap. 4, «Inclusión financiera»).

Los propios estudios del BdE muestran que las oficinas siguen cumpliendo funciones específicas. Según la encuesta de accesibilidad incluida en el informe de 2023, el 64 % utilizaba oficinas, siendo el canal de atención más utilizado junto con cajeros (84 %) y banca *online* (58 %); para el 39 % de las personas de 64 o más años la oficina era el canal principal. El 81 % asociaba la atención cara a cara con confianza y seguridad y el 55 % consideraba que los problemas se resolvían mejor en persona. En la misma línea, la encuesta de ASUFIN entre personas mayores confirma la persistencia de la dependencia del cajero: un 89,10 % declara verse obligado a operar en cajero automático (frente al 10,50 % que aún puede resolver todas sus gestiones en ventanilla), y solo un 22,10 % conserva la posibilidad de usar libreta de ahorro (ASUFIN, 2025, pp. 10-13). Esta fuente ofrece así una tercera perspectiva, de carácter perceptivo y no registral, complementaria a la de BdE e IVIE.

En el *Informe de Inclusión Financiera 2025* (Banco de España, 2026), el efectivo es el medio principal para el 57 % de la población, el 71 % de quienes viven en municipios sin oficina y el 79 % de los mayores de 64. En estos municipios, el uso de ventanilla alcanza el 12,7 % frente al 8,4 % general y la satisfacción con la ventanilla llega al 93 %. También aumentan el tiempo y la dependencia del automóvil: solo el 57,7 % tarda menos de diez minutos (76 % en el conjunto) y el 57,4 % usa coche o moto (13 % en el conjunto).

2.10 Factores asociados a la pérdida de la última oficina

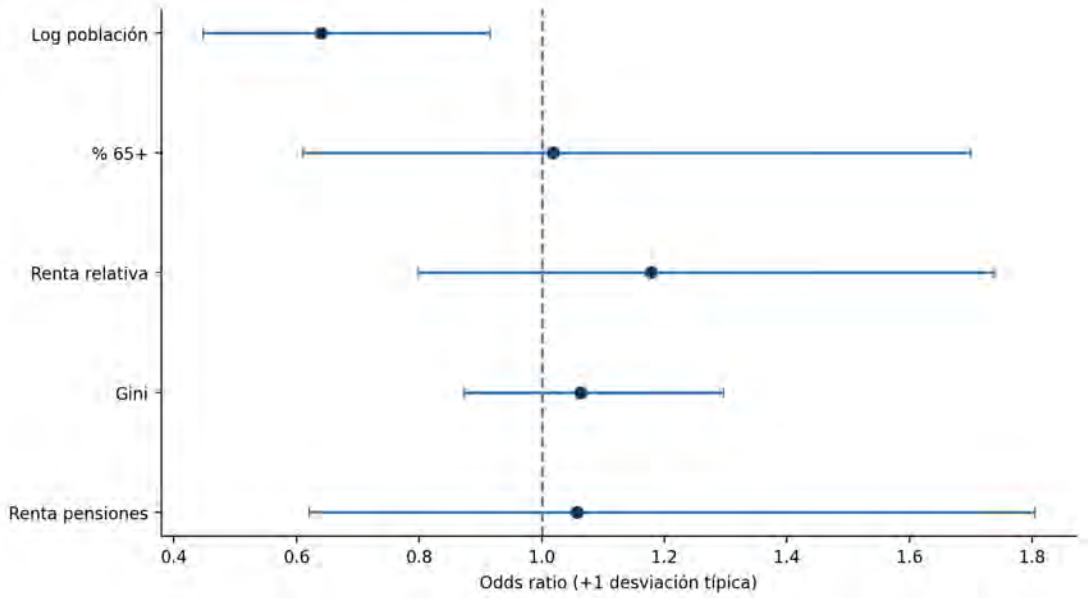
El análisis multivariante examina qué características municipales mantienen una asociación con la pérdida de la última oficina cuando se consideran simultáneamente. Para hacer más comparable el conjunto analizado, el modelo principal se restringe a los 1.227 municipios que disponían exactamente de una oficina en 2015. De este modo, todos parten de una situación bancaria inicial semejante y se evita que la amplitud de la red de partida determine mecánicamente la posibilidad de alcanzar cero oficinas: un

[9]Sin embargo, debe interpretarse como una comparación entre los estados observados en 2008 y 2024 y no como evidencia de que esos municipios permanecieran necesariamente sin oficina durante todos los años intermedios.

municipio con varias oficinas necesita experimentar varios cierres antes de perder completamente la presencia bancaria.

La especificación principal utiliza los 1.140 municipios con información completa para las cinco características incorporadas al modelo, entre los que se producen 493 pérdidas de la última oficina. Las variables se refieren a 2015 y se introducen simultáneamente: logaritmo de la población, porcentaje de población de 65 o más años, renta relativa, índice de Gini y peso de las rentas procedentes de pensiones. Todas se estandarizan, por lo que los OR expresan el cambio asociado a un incremento de una desviación estándar en cada característica, manteniendo constantes las restantes variables incluidas en el modelo. Los errores estándar se agrupan por provincia.

Figura 7: Regresión logística multivariante de la pérdida de la última oficina bancaria



Nota: modelo con cinco covariables simultáneas, todas estandarizadas; errores agrupados por provincia.

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b), del Padrón Continuo (INE, s.f.-d) y del Atlas de distribución de renta de los hogares (INE, s.f.-a).

Tabla 13: Resultados de la regresión logística multivariante sobre la pérdida de la última oficina

Característica 2015 (+1 DE)	OR	IC 95 %	p
Log población	0,64	0,45–0,92	0,015
% 65+	1,02	0,61–1,70	0,945
Renta relativa	1,18	0,80–1,74	0,407
Gini	1,06	0,87–1,30	0,540
Renta pensiones	1,06	0,62–1,80	0,836

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b), del Padrón Continuo (INE, s.f.-d) y del Atlas de distribución de renta de los hogares (INE, s.f.-a).

El tamaño municipal es la única característica que presenta una asociación estadísticamente precisa en esta especificación. Un incremento de una desviación estándar en el logaritmo de la población se asocia con unas *odds* de perder la última oficina aproximadamente un 36 % inferiores (OR=0,64; intervalo de confianza [IC] al 95 %: 0,45–0,92; p=0,015), una vez consideradas simultáneamente las demás características del modelo. Este resultado es consistente con el patrón descriptivo observado anteriormente: dentro de municipios que partían de una situación bancaria comparable, la pérdida completa de presencia bancaria se concentra con mayor frecuencia en los de menor tamaño.

La interpretación debe hacerse en términos de *odds* y no de probabilidades directas. Un OR de 0,64 no significa que la probabilidad de cierre sea un 36 % menor, sino que las *odds* asociadas al desenlace se reducen en esa proporción para un incremento de una desviación estándar en el logaritmo de la población, condicionado a las restantes variables incluidas.

En cambio, el porcentaje de población de 65 o más años, la renta relativa, el índice de Gini y el peso de las pensiones presentan estimaciones próximas a la ausencia de asociación o intervalos de confianza amplios que incluyen el valor 1. El modelo no aporta, por tanto, evidencia estadística precisa de una asociación independiente de estas características con la pérdida de la última oficina una vez controlado simultáneamente el tamaño municipal y las demás covariables.

Este resultado es especialmente relevante para interpretar las asociaciones descriptivas observadas en los apartados anteriores. Los municipios que pierden la última oficina son, en términos agregados, más envejecidos y presentan un mayor peso de las rentas procedentes de pensiones; sin embargo, esas características están también estrechamente relacionadas con el menor tamaño municipal. Al introducirlas conjuntamente en el modelo, la asociación con el envejecimiento y las pensiones deja de ser estadísticamente precisa, mientras que la correspondiente al tamaño permanece. Esto es compatible con que parte de las diferencias brutas observadas para edad y pensiones reflejen la composición por tamaño de los municipios y no efectos independientes de estas variables.

La capacidad explicativa y discriminatoria del modelo es, no obstante, modesta. El área bajo la curva ROC es AUC=0,633 y el pseudo-R^2 de McFadden alcanza 0,046. El modelo distingue mejor que una clasificación aleatoria entre municipios que pierden y conservan la oficina, pero su capacidad para ordenar correctamente los casos individuales es limitada. Por ello, los resultados son adecuados para identificar asociaciones agregadas, pero no permiten construir un sistema fiable de predicción de cierres municipio a municipio ni fundamentar por sí solos decisiones de intervención territorial.

Finalmente, las asociaciones estimadas no deben interpretarse causalmente. El modelo no incorpora factores empresariales potencialmente relevantes, como la rentabilidad de

cada oficina, los costes de funcionamiento, la estrategia territorial de las entidades, las distancias a otras sucursales o las sinergias derivadas de procesos de concentración. El coeficiente asociado al tamaño municipal puede recoger parcialmente decisiones empresariales correlacionadas con estas características. La robustez del resultado frente a especificaciones alternativas y las limitaciones derivadas de los datos ausentes se examinan en el apartado siguiente (secc. 2.11, «Inferencia, robustez y datos ausentes»).

2.11 Inferencia, robustez y datos ausentes

El resultado obtenido para el tamaño municipal se somete a distintas comprobaciones destinadas a evaluar si depende de decisiones concretas de especificación, de determinados territorios o de la disponibilidad desigual de información socioeconómica. Estas pruebas no convierten la asociación observada en causal, pero permiten valorar hasta qué punto el resultado principal se mantiene bajo supuestos alternativos.

Tabla 14: Análisis de sensibilidad y robustez de la asociación entre población y pérdida de la última oficina

Especificación	N	Pérdidas	OR población / rango	IC 95 %	p
Modelo principal	1.140	493	0,640	0,448–0,915	0,015
Sin 14 municipios ≥5.000 habitantes	1.126	493	0,670	0,458–0,979	0,038
Modelo reducido: población + edad	1.227	517	0,627	0,445–0,881	0,007
Wild cluster restricted score bootstrap	1.140	493	—	—	0,0217
Leave-one-province-out	46 reestimaciones	—	0,565–0,719	—	máx. 0,0475

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b), del Padrón Continuo (INE, s.f.-d) y del Atlas de distribución de renta de los hogares (INE, s.f.-a).

Nota: el OR corresponde al logaritmo de la población estandarizado (+1 DE). En el análisis *leave-one-province-out* se elimina sucesivamente una de las 46 provincias presentes en el modelo principal; se muestra el rango de OR obtenido y el mayor valor p de las 46 reestimaciones.

Una primera comprobación aborda la existencia de una pequeña celda sin eventos entre los municipios de mayor tamaño. Dentro del conjunto inicial de municipios con una sola oficina existen 14 municipios de 5.000 o más habitantes y ninguno pierde la última oficina. Al excluirlos, la estimación apenas cambia: el OR asociado a la población pasa de 0,64 a 0,67 (IC 95 %: 0,458–0,979; p=0,038). Por tanto, la asociación observada no depende únicamente de la ausencia de pérdidas en este pequeño grupo de municipios.

También se examina la posible influencia de territorios concretos mediante un análisis *leave-one-province-out*. El modelo principal se reestima 46 veces, eliminando una provincia distinta en cada ocasión. Los OR asociados a la población se mantienen entre 0,565 y 0,719, siempre por debajo de 1, y el mayor valor p obtenido es 0,0475. La asociación, por tanto, no desaparece al retirar individualmente ninguna de las provincias incluidas en la muestra, aunque algunas exclusiones reducen su precisión. Este ejercicio constituye una prueba de influencia territorial y no sustituye al contraste específico para la inferencia agrupada.

Esta última cuestión es relevante porque el modelo principal contiene 46 conglomerados provinciales, con tamaños muy desiguales. La inferencia basada exclusivamente en errores estándar agrupados puede resultar sensible cuando el número de conglomerados es relativamente reducido. Por ello se aplica adicionalmente un *wild cluster restricted score bootstrap* con 99.999 repeticiones y pesos Rademacher, que obtiene un valor p=0,0217 para el coeficiente de población. El contraste refuerza la evidencia de una asociación estadística entre menor tamaño municipal y pérdida de la última oficina dentro del diseño utilizado, pero no modifica su carácter observacional ni permite una interpretación causal.

Una segunda cuestión afecta a la selección de casos por disponibilidad de información. El modelo completo requiere datos comparables de población, envejecimiento, renta relativa, desigualdad y peso de las pensiones. Como consecuencia, quedan fuera 87 de los 1.227 municipios que partían de una única oficina. Entre estos municipios excluidos se producen 24 pérdidas de la última oficina (27,6 %), frente a 493 pérdidas entre los 1.140 casos completos (43,2 %). La ausencia de información se concentra territorialmente, por lo que no resulta razonable asumir que los casos ausentes constituyen una selección aleatoria.

En concreto, 86 de los 87 municipios excluidos del modelo completo carecen del dato sobre peso de las pensiones. De ellos, 74 pertenecen a territorios forales (25 de Navarra, 18 de Álava, 18 de Bizkaia y 13 de Gipuzkoa) y los 12 restantes son, en su mayoría, municipios muy pequeños, una pauta compatible con los umbrales o las limitaciones de difusión del Atlas. El caso restante es Bañón (Teruel), que dispone del dato de pensiones, pero no del índice de Gini.

Para comprobar hasta qué punto esta selección afecta al resultado asociado al tamaño se estima un modelo reducido que utiliza únicamente población y envejecimiento, variables disponibles para los 1.227 municipios del conjunto en riesgo. El modelo recupera así las 517 pérdidas observadas en este universo completo y mantiene una asociación muy similar para la población: OR=0,627 (IC 95 %: 0,445–0,881; p=0,007). Esto indica que la asociación entre menor tamaño y pérdida de la última oficina no depende de restringir el análisis a los 1.140 municipios con información económica completa.

Este modelo reducido debe interpretarse, sin embargo, únicamente como análisis de sensibilidad. Al omitir renta, desigualdad y peso de las pensiones, no corrige la selección derivada de la falta de estas variables ni permite determinar cuál habría sido su asociación en los territorios sin información comparable. Del mismo modo, no se adopta una imputación múltiple como resultado principal, dado que la ausencia de datos presenta un patrón territorial estructurado y no se dispone de variables auxiliares homogéneas que permitan reconstruir las variables económicas sin introducir supuestos adicionales fuertes.

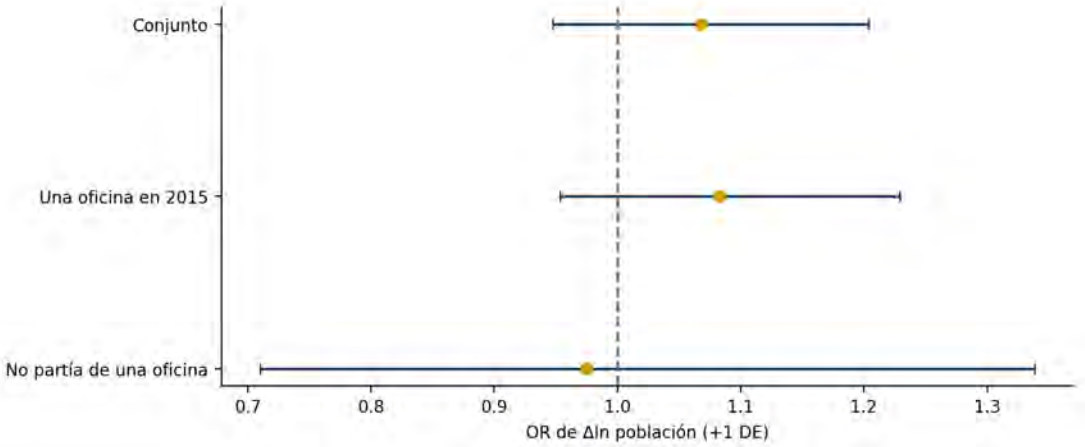
En conjunto, las distintas comprobaciones apuntan en la misma dirección. La magnitud exacta del coeficiente varía entre especificaciones, pero la asociación entre menor tamaño municipal y pérdida de la última oficina se mantiene al excluir la pequeña celda de municipios de mayor tamaño, ampliar la muestra mediante un modelo con variables de cobertura completa, retirar sucesivamente provincias y utilizar una inferencia alternativa adaptada a datos agrupados. Estos resultados respaldan la consistencia del patrón observado dentro del ejercicio asociativo, pero no eliminan los problemas de variables omitidas, selección de datos ni la ausencia de un diseño causal.

2.12 Cambios poblacionales antes del cierre

El análisis anterior utiliza características municipales observadas al inicio del periodo para estudiar qué municipios terminan perdiendo su última oficina. De forma complementaria, se plantea un análisis longitudinal para comprobar si la evolución reciente de la población inmediatamente anterior al cierre presenta alguna asociación con la pérdida de la última oficina en el año siguiente.

Para cada transición anual se consideran únicamente los municipios que disponían de una sola oficina en t−1, es decir, aquellos que podían pasar directamente a una situación sin oficina en el siguiente corte. El cambio poblacional previo se calcula entre los dos años anteriores a la posible pérdida, como Δln población = ln(Pt−1) − ln(Pt−2), y se estandariza para expresar los resultados por un incremento de una desviación estándar. El resultado analizado es la pérdida de esa última oficina en *t*. Los modelos incorporan además efectos de año para recoger factores comunes a cada transición anual.

Figura 8: Cambio poblacional previo y cierre: análisis estratificado



Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b) y del Padrón Continuo (INE, s.f.-d).

Nota: datos municipio–año con una oficina en t−1; Δln población = ln(Pt−1) − ln(Pt−2), por +1 DE; efectos de año.

Tabla 15: Cambio poblacional previo y pérdida de la última oficina: análisis estratificado

Muestra	N municipio–año	Cierres	OR	IC 95 %	p
Conjunto	7.390	631	1,07	0,95–1,20	0,282
Una oficina en 2015	5.449	509	1,08	0,95–1,23	0,220
No partía de una oficina	1.941	122	0,97	0,71–1,34	0,874

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b) y del Padrón Continuo (INE, s.f.-d).

A diferencia del análisis de pérdida final entre 2015 y 2024, la unidad de observación en este ejercicio es cada municipio–año en situación de riesgo. Por ello se registran 631 episodios de pérdida de última oficina a lo largo de las distintas transiciones analizadas, cifra que no debe compararse directamente con los 625 municipios que comienzan 2015 con alguna oficina y terminan 2024 sin ninguna. Este segundo indicador clasifica trayectorias entre los extremos del periodo, mientras que el análisis longitudinal identifica pérdidas ocurridas entre cortes consecutivos.

En el conjunto de observaciones, una desviación estándar adicional de crecimiento poblacional reciente se asocia con un OR de 1,07 (IC 95 %: 0,95–1,20; p=0,282). El valor puntual se sitúa ligeramente por encima de 1, pero el intervalo de confianza incluye ampliamente la ausencia de asociación y el resultado no alcanza precisión estadística. Por tanto, los datos no permiten sostener que una evolución poblacional más favorable en los años inmediatamente anteriores se asocie sistemáticamente con una mayor o menor probabilidad de pérdida de la última oficina.

El resultado tampoco cambia al diferenciar los municipios según su situación bancaria inicial. Entre aquellos que ya disponían de una sola oficina en 2015, el OR es 1,08 (IC 95

%: 0,95–1,23; p=0,220). Entre los municipios que en 2015 partían de una red más amplia pero que posteriormente llegan a encontrarse con una única oficina, el OR es 0,97 (IC 95 %: 0,71–1,34; p=0,874). En ninguno de los dos estratos se observa una asociación estadísticamente precisa.

Una versión inicial del análisis sugería que un crecimiento poblacional reciente podía preceder paradójicamente a una mayor frecuencia de cierres. Sin embargo, al definir explícitamente la ventana temporal del cambio demográfico, restringir correctamente el conjunto en riesgo a los municipios con una oficina en t−1 y estratificar según la situación bancaria inicial, esa asociación no se mantiene. La especificación anterior se conserva únicamente para garantizar la trazabilidad del proceso analítico y no se utiliza como resultado del estudio.

En consecuencia, el análisis longitudinal no aporta evidencia de que las variaciones poblacionales de corto plazo inmediatamente anteriores al cierre expliquen la pérdida de la última oficina. Este resultado no contradice la asociación observada con el tamaño municipal en el modelo principal (los municipios estructuralmente más pequeños presentan una mayor frecuencia de pérdida de la última oficina).

3. Cooperativas de crédito: cuota provincial y municipios de oficina única, 2015–2025

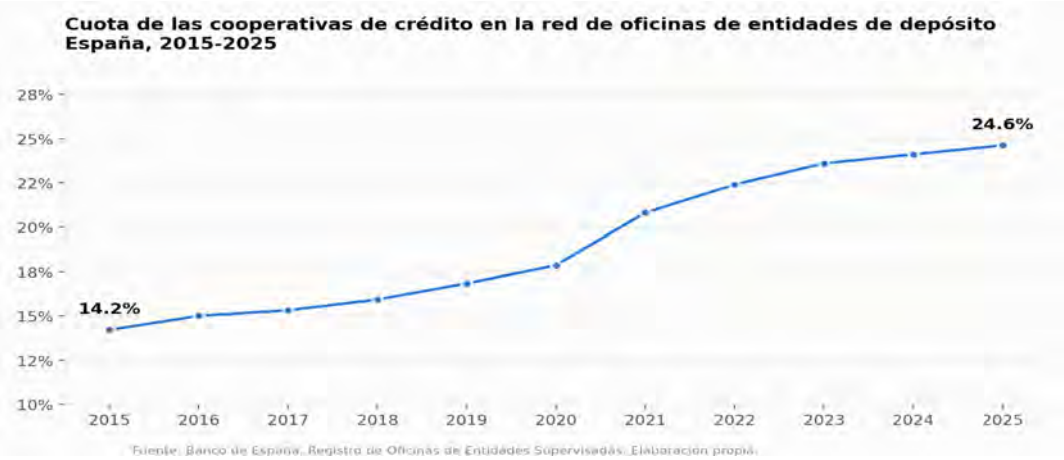
Esta sección amplía el análisis anterior con la posición de las cooperativas de crédito en la red de oficinas bancarias, a partir de la fuente y las definiciones recogidas en la secc. 1.5.

3.1 La cuota de mercado de las cooperativas de crédito

3.1.1 Evolución del conjunto nacional

La cuota de las cooperativas de crédito en la red de oficinas de las entidades de depósito ha crecido de forma sostenida durante todo el periodo, sin un solo año de retroceso, pasando del 14,2 % al 24,6 % (Figura 9).

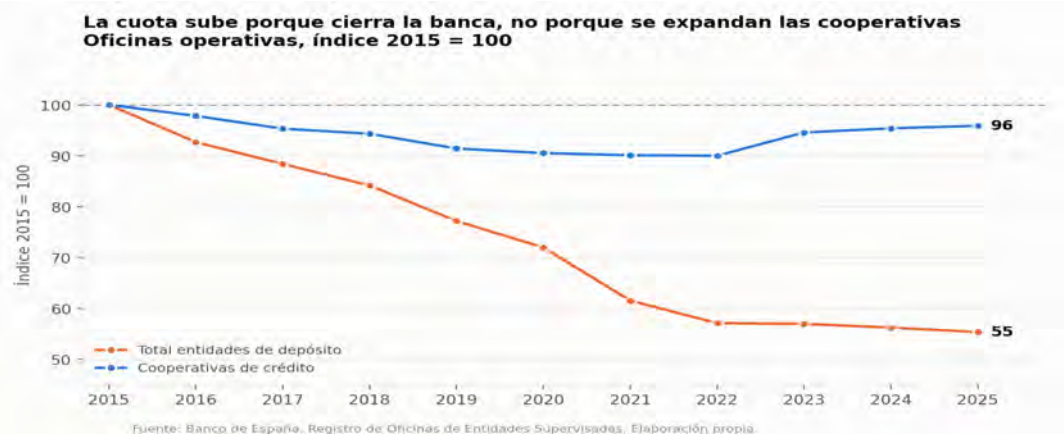
Figura 9: Cuota de las cooperativas de crédito en la red de oficinas de entidades de depósito, España, 2015–2025



Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b).

La lectura de este avance exige cautela. Como muestra la Figura 10, la ganancia de cuota no procede de una expansión de la red cooperativa sino de la contracción diferencial del resto del sector.

Figura 10: Evolución del número de oficinas, índice 2015 = 100



Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b).

Entre 2015 y 2025 las cooperativas de crédito pasaron de 4.392 a 4.211 oficinas, una reducción del 4,1 %. En el mismo periodo, el conjunto de las entidades de depósito descendió de 30.912 a 17.109 oficinas, un 44,7 % menos. La red cooperativa alcanzó su mínimo en 2022 y desde entonces ha crecido en 259 oficinas, siendo el único segmento del sector que registra una recuperación.

Tabla 16: Oficinas de entidades de depósito y cuota de las cooperativas de crédito. España, 2015–2025

Año	Cooperativas	Resto de entidades	Total	Cuota cooperativas
2015	4.392	26.520	30.912	14,21 %
2016	4.296	24.348	28.644	15,00 %

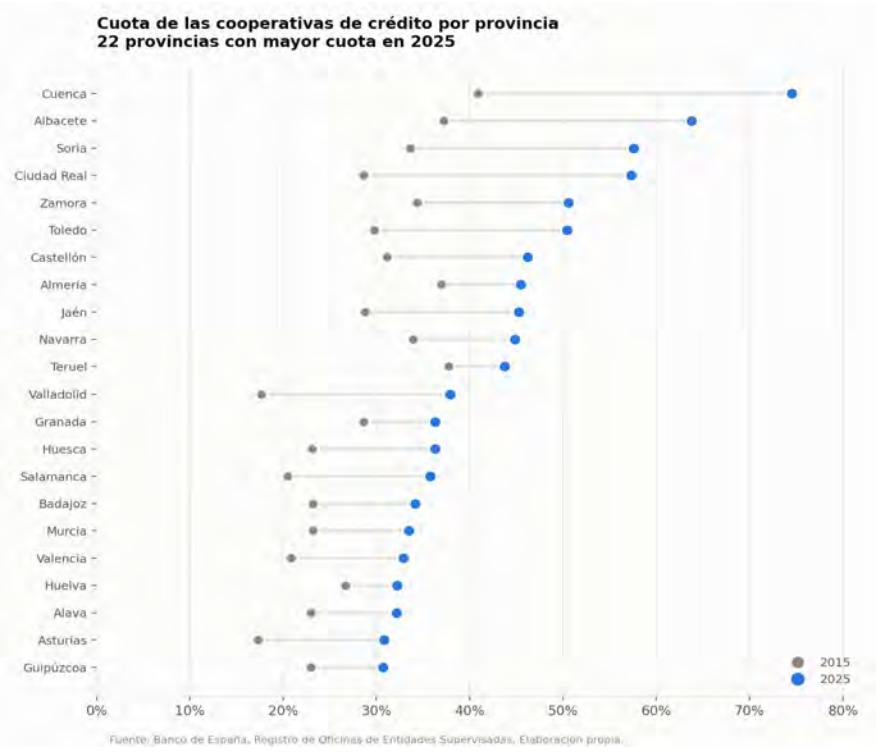
Año	Cooperativas	Resto de entidades	Total	Cuota cooperativas
2017	4.186	23.136	27.322	15,32 %
2018	4.142	21.870	26.012	15,92 %
2019	4.015	19.837	23.852	16,83 %
2020	3.975	18.272	22.247	17,87 %
2021	3.957	15.058	19.015	20,81 %
2022	3.952	13.696	17.648	22,39 %
2023	4.153	13.450	17.603	23,59 %
2024	4.189	13.190	17.379	24,10 %
2025	4.211	12.898	17.109	24,61 %
Variación	**−181**	**−13.622**	**−13.803**	**+10,4 p.p.**

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b).

3.1.2 Distribución provincial

La distribución territorial de la cuota cooperativa presenta una polarización extrema. En 2025 el rango va del 74,5 % de Cuenca al 1,6 % de A Coruña, una diferencia de más de setenta puntos porcentuales entre los extremos.

Figura 11: Cuota provincial de las cooperativas de crédito, 2015 y 2025. Veintidós provincias con mayor cuota en 2025



Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b).

El patrón geográfico es nítido y muy estable en el tiempo. Las cuotas más elevadas se concentran en Castilla-La Mancha, el interior de Castilla y León, Aragón oriental, Navarra y el sureste mediterráneo, territorios donde la caja rural fue históricamente la institución financiera vertebradora del medio agrario. Las cuotas más bajas corresponden a Galicia, Cataluña y Baleares, donde el modelo cooperativo tuvo un desarrollo marginal.

La Tabla 17 recoge el detalle para las cincuenta y dos provincias.

Tabla 17: Cuota de las cooperativas de crédito por provincia, 2015–2025

Provincia	Oficinas coop. 2025	Total oficinas 2025	Cuota 2015	Cuota 2020	Cuota 2025	Variación
Cuenca	123	165	40,9 %	53,2 %	74,5 %	+33,7 p.p.
Albacete	134	210	37,2 %	50,4 %	63,8 %	+26,6 p.p.
Soria	38	66	33,6 %	41,6 %	57,6 %	+23,9 p.p.
Ciudad Real	149	260	28,6 %	39,9 %	57,3 %	+28,7 p.p.
Zamora	45	89	34,3 %	32,8 %	50,6 %	+16,2 p.p.
Toledo	173	343	29,8 %	39,3 %	50,4 %	+20,7 p.p.
Castellón	103	223	31,1 %	32,1 %	46,2 %	+15,1 p.p.
Almería	130	286	37,0 %	36,7 %	45,5 %	+8,5 p.p.
Jaén	148	327	28,8 %	35,1 %	45,3 %	+16,5 p.p.
Navarra	178	397	33,9 %	40,6 %	44,8 %	+10,9 p.p.
Teruel	70	160	37,8 %	40,2 %	43,8 %	+6,0 p.p.
Valladolid	86	227	17,7 %	19,6 %	37,9 %	+20,2 p.p.
Granada	148	408	28,6 %	31,4 %	36,3 %	+7,6 p.p.
Huesca	70	193	23,1 %	34,6 %	36,3 %	+13,2 p.p.
Salamanca	49	137	20,5 %	25,9 %	35,8 %	+15,3 p.p.
Badajoz	167	489	23,2 %	29,3 %	34,2 %	+10,9 p.p.
Murcia	175	523	23,2 %	24,9 %	33,5 %	+10,3 p.p.
Valencia	281	854	20,8 %	21,8 %	32,9 %	+12,1 p.p.
Huelva	67	208	26,7 %	28,0 %	32,2 %	+5,5 p.p.
Alava	47	146	23,0 %	27,1 %	32,2 %	+9,2 p.p.
Asturias	138	448	17,3 %	23,8 %	30,8 %	+13,5 p.p.
Guipúzcoa	101	329	23,0 %	25,9 %	30,7 %	+7,7 p.p.
Segovia	29	95	22,0 %	24,3 %	30,5 %	+8,5 p.p.
Zaragoza	143	471	21,0 %	27,0 %	30,4 %	+9,3 p.p.

Provincia	Oficinas coop. 2025	Total oficinas 2025	Cuota 2015	Cuota 2020	Cuota 2025	Variación
Palencia	23	76	13,2 %	15,3 %	30,3 %	+17,0 p.p.
Alicante	171	599	14,5 %	18,2 %	28,5 %	+14,0 p.p.
Córdoba	88	313	19,2 %	22,1 %	28,1 %	+8,9 p.p.
Ávila	26	93	11,7 %	17,0 %	28,0 %	+16,3 p.p.
Cáceres	49	185	8,4 %	15,8 %	26,5 %	+18,1 p.p.
Burgos	59	225	17,7 %	21,2 %	26,2 %	+8,5 p.p.
La Rioja	52	199	16,4 %	21,8 %	26,1 %	+9,7 p.p.
Sta Cruz de Tenerife	81	323	18,7 %	22,1 %	25,1 %	+6,3 p.p.
Sevilla	143	571	15,3 %	19,0 %	25,0 %	+9,7 p.p.
Vizcaya	117	476	17,3 %	21,7 %	24,6 %	+7,2 p.p.
Málaga	135	551	18,4 %	18,7 %	24,5 %	+6,1 p.p.
Lugo	35	164	12,9 %	17,3 %	21,3 %	+8,5 p.p.
Cádiz	61	321	10,9 %	14,2 %	19,0 %	+8,1 p.p.
León	43	228	7,5 %	10,5 %	18,9 %	+11,3 p.p.
Las Palmas	44	265	13,5 %	13,3 %	16,6 %	+3,1 p.p.
Guadalajara	20	123	10,8 %	13,9 %	16,3 %	+5,5 p.p.
Cantabria	24	214	3,5 %	4,5 %	11,2 %	+7,7 p.p.
Ceuta	1	11	5,0 %	6,2 %	9,1 %	+4,1 p.p.
Melilla	1	11	5,3 %	6,7 %	9,1 %	+3,8 p.p.
Madrid	127	1.810	2,5 %	3,5 %	7,0 %	+4,5 p.p.
Ourense	9	137	4,1 %	5,4 %	6,6 %	+2,4 p.p.
Lleida	13	223	3,9 %	4,8 %	5,8 %	+2,0 p.p.
Islas Baleares	21	403	3,1 %	3,8 %	5,2 %	+2,1 p.p.
Tarragona	9	215	2,4 %	3,0 %	4,2 %	+1,8 p.p.
Barcelona	49	1.403	1,6 %	2,4 %	3,5 %	+1,9 p.p.
Pontevedra	8	294	0,7 %	1,4 %	2,7 %	+2,0 p.p.
Girona	4	236	0,8 %	1,3 %	1,7 %	+0,9 p.p.
A Coruña	6	386	0,9 %	1,2 %	1,6 %	+0,7 p.p.
España	**4.211**	**17.109**	**14,2 %**	**17,9 %**	**24,6 %**	**+10,4 p.p.**

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b).

3.1.3 Dinámica del periodo

El avance de la cuota cooperativa es generalizado: las cincuenta y dos provincias registran incrementos, sin una sola excepción. La magnitud, sin embargo, difiere enormemente.

Tabla 18: Provincias con mayor y menor avance de la cuota cooperativa, 2015–2025

Mayor avance	Variación	Menor avance	Variación
Cuenca	+33,7 p.p.	A Coruña	+0,7 p.p.
Ciudad Real	+28,7 p.p.	Girona	+0,9 p.p.
Albacete	+26,6 p.p.	Tarragona	+1,8 p.p.
Soria	+23,9 p.p.	Barcelona	+1,9 p.p.
Toledo	+20,7 p.p.	Lleida	+2,0 p.p.
Valladolid	+20,2 p.p.	Pontevedra	+2,0 p.p.
Cáceres	+18,1 p.p.	Islas Baleares	+2,1 p.p.
Palencia	+17,0 p.p.	Ourense	+2,4 p.p.
Jaén	+16,5 p.p.	Las Palmas	+3,1 p.p.
Ávila	+16,3 p.p.	Melilla	+3,8 p.p.

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b).

Los mayores avances se concentran en provincias que ya partían de cuotas altas, como Cuenca, Albacete, Ciudad Real o Soria, lo que indica un proceso de refuerzo de la especialización territorial más que de difusión hacia nuevos mercados. Destaca el caso de Cáceres, que pasa del 8,4 % al 26,5 %, y el de Valladolid, del 17,7 % al 37,9 %, ambos ligados a operaciones de crecimiento de entidades concretas. En el extremo opuesto, las provincias del arco mediterráneo nororiental y de Galicia apenas se mueven: A Coruña, Girona y Pontevedra siguen por debajo del 3 %.

3.2 Municipios con una sola oficina bancaria

3.2.1 La retirada del sistema bancario del territorio

Entre 2015 y 2025 el número de municipios españoles con alguna oficina bancaria descendió de 4.174 a 3.602, es decir, 572 municipios menos. Considerando el conjunto del periodo, 646 municipios perdieron toda presencia bancaria física y 74 la recuperaron o la obtuvieron por primera vez (véanse secc. 1.5, «Fuente y definiciones de las cooperativas», y secc. 2.4, «Trayectorias de presencia»).

Ahora bien, el fenómeno más relevante no es la retirada en sí sino su efecto sobre la estructura de la red. Como muestra la Figura 12, mientras el número de municipios con presencia bancaria cae, el número de municipios que dependen de una sola oficina aumenta, de 1.227 a 1.401.

Figura 12: Municipios con alguna oficina bancaria y municipios con una sola oficina, 2015–2025



Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b).

Esto significa que el sistema no solo abandona territorios: también empuja hacia la situación de máxima fragilidad a municipios que antes contaban con cierta competencia. En 2015, el 29,4 % de los municipios con presencia bancaria dependía de una sola oficina; en 2025 esa proporción alcanza el 38,9 %.

Tabla 19: Municipios con presencia bancaria y municipios de oficina única, 2015–2025

Año	Municipios con oficina	Con una sola oficina	% sobre el total	Única = cooperativa	Única = banco
2015	4.174	1.227	29,4 %	312	913
2016	4.106	1.207	29,4 %	313	891
2017	4.015	1.190	29,6 %	296	890
2018	3.955	1.205	30,5 %	315	886
2019	3.841	1.240	32,3 %	334	901
2020	3.726	1.216	32,6 %	335	876
2021	3.647	1.332	36,5 %	385	942
2022	3.532	1.369	38,8 %	473	891
2023	3.623	1.418	39,1 %	555	859
2024	3.629	1.421	39,2 %	560	856
2025	3.602	1.401	38,9 %	537	859

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b).

3.2.2 Cooperativas y bancos en los municipios de oficina única

La composición de los municipios de oficina única se ha transformado profundamente. Los sostenidos por una cooperativa de crédito pasaron de 312 a 537, un incremento del 72 %, mientras que los sostenidos por un banco descendieron de 913 a 859.

Figura 13: Municipios cuya única oficina bancaria pertenece a una cooperativa o a un banco, 2015–2025



Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b).

La trayectoria no es lineal. Hasta 2020 ambas series se mantienen relativamente estables. El punto de inflexión se sitúa entre 2021 y 2023, coincidiendo con la culminación de los grandes procesos de fusión bancaria (véase cap. 1, «Concentración financiera», secc. 4.1, «Transformación estructural»), cuando los municipios dependientes de una cooperativa pasan de 385 a 555 en apenas dos ejercicios.

3.2.3 La sobrerrepresentación de las cooperativas

Para valorar si las cooperativas de crédito desempeñan un papel diferencial en el sostenimiento de la red territorial conviene comparar dos magnitudes: su peso en el conjunto de la red y su peso entre los municipios de oficina única. El cociente entre ambas ofrece una ratio de sobrerrepresentación cuyo valor unitario indicaría neutralidad territorial.

Tabla 20: Ratio de sobrerrepresentación de las cooperativas de crédito en municipios de oficina única

Año	Cuota en el total de oficinas	Cuota en municipios de oficina única	Ratio
2015	14,2 %	25,4 %	1,79
2016	15,0 %	25,9 %	1,73
2017	15,3 %	24,9 %	1,62
2018	15,9 %	26,1 %	1,64
2019	16,8 %	26,9 %	1,60
2020	17,9 %	27,5 %	1,54
2021	20,8 %	28,9 %	1,39
2022	22,4 %	34,6 %	1,54
2023	23,6 %	39,1 %	1,66

Año	Cuota en el total de oficinas	Cuota en municipios de oficina única	Ratio
2024	24,1 %	39,4 %	1,63
2025	24,6 %	38,3 %	1,56

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b).

La ratio se mantiene por encima de la unidad en los once años de la serie, sin descender nunca de 1,39. Las cooperativas de crédito están, por tanto, sistemáticamente sobrerrepresentadas entre los municipios que dependen de una sola oficina: su presencia territorial no es proporcional a su tamaño, sino que se orienta de forma persistente hacia las plazas de menor densidad financiera.

La evolución de la ratio matiza esta conclusión. Desciende desde 1,79 en 2015 hasta un mínimo de 1,39 en 2021 y repunta después hasta 1,66 en 2023, cerrando el periodo en 1,56. Una interpretación plausible es que la reestructuración bancaria operó en dos fases: primero cerró las oficinas redundantes en plazas con competencia, lo que redujo temporalmente la ventaja relativa de las cooperativas, y solo después alcanzó a las plazas de oficina única, donde la retirada de la banca volvió a elevar el peso cooperativo.

3.2.4 Transiciones entre 2015 y 2025

El análisis longitudinal permite seguir la trayectoria individual de cada municipio.

Tabla 21: Transiciones de los municipios de oficina única, 2015–2025

Situación	Municipios
Dependían de una cooperativa en 2015 y siguen dependiendo de ella en 2025	196
Dependían de una cooperativa en 2015 y en 2025 no tienen ninguna oficina	109
Pasan a depender de una cooperativa sin hacerlo en 2015	341
Municipios que pierden toda presencia bancaria en el periodo	646
Municipios que ganan presencia bancaria en el periodo	74

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b).

De los 312 municipios que en 2015 dependían de una única oficina cooperativa, 196 conservan esa situación una década después y 109 han quedado sin ninguna oficina bancaria. A ellos se suman 341 municipios que han pasado a depender de una cooperativa sin hacerlo al inicio del periodo, en la práctica totalidad de los casos por cierre de la oficina bancaria que compartía plaza con ella.

3.2.5 Distribución provincial

Tabla 22: Municipios de oficina única por provincia y tipo de entidad, 2015 y 2025

Provincia	Coop. 2015	Banco 2015	Coop. 2025	Banco 2025	Var. coop.
Toledo	28	16	92	8	+64
Cuenca	22	13	57	1	+35
Ciudad Real	18	5	46	1	+28
Albacete	11	10	35	0	+24
Jaén	7	0	32	0	+25
Valencia	57	9	27	24	−30
Almería	14	0	27	0	+13
Asturias	13	2	25	3	+12
Soria	6	6	19	0	+13
Málaga	6	14	19	6	+13
Castellón	27	0	16	2	−11
Salamanca	7	28	15	4	+8
Zamora	12	12	14	1	+2
Badajoz	5	36	14	38	+9
Teruel	12	27	13	24	+1
Alicante	9	12	12	1	+3
Zaragoza	5	60	11	32	+6
Granada	16	22	11	35	−5
Valladolid	0	21	10	1	+10
Cáceres	0	64	8	25	+8
Huesca	5	35	8	19	+3
Navarra	10	15	8	21	−2
León	1	33	4	17	+3
Lugo	3	15	3	22	+0
Burgos	2	29	3	14	+1
Madrid	0	13	1	38	+1
Ávila	0	15	1	15	+1
Guadalajara	5	22	1	17	−4
Palencia	0	12	1	1	+1
Huelva	7	14	1	21	−6

Provincia	Coop. 2015	Banco 2015	Coop. 2025	Banco 2025	Var. coop.
Segovia	3	13	1	16	−2
Sevilla	1	2	1	9	+0
Córdoba	0	12	1	12	+1
Girona	0	24	0	54	+0
Las Palmas	0	5	0	9	+0
Alava	0	18	0	16	+0
Vizcaya	0	18	0	15	+0
Cantabria	0	18	0	17	+0
Guipúzcoa	0	13	0	13	+0
Tarragona	0	20	0	39	+0
Pontevedra	0	10	0	25	+0
La Rioja	0	53	0	16	+0
Sta Cruz de Tenerife	0	8	0	10	+0
Murcia	0	4	0	3	+0
Islas Baleares	0	7	0	26	+0
A Coruña	0	17	0	33	+0
Cádiz	0	6	0	12	+0
Lleida	0	34	0	56	+0
Ourense	0	39	0	48	+0
Barcelona	0	32	0	39	+0
España	**312**	**913**	**537**	**859**	**+225**

Fuente: elaboración propia a partir del Registro de oficinas del BdE (Banco de España, s.f.-b).

Los mayores incrementos se concentran en Toledo, que pasa de 28 a 92 municipios dependientes de una cooperativa, Cuenca (de 22 a 57), Ciudad Real (de 18 a 46), Albacete (de 11 a 35) y Jaén (de 7 a 32). En sentido contrario destacan Valencia, que desciende de 57 a 27, y Castellón, de 27 a 16; en ambos casos la explicación remite a la reordenación interna del propio sector cooperativo valenciano más que a la entrada de banca comercial.

4. Conclusiones

4.1 Discusión de resultados y principales conclusiones

La evidencia describe una disminución cuantitativamente significativa y socialmente desigual de la presencia bancaria estable en los municipios españoles. El tamaño

municipal y la oferta mínima ayudan a localizar exposición, pero la explicación completa exige integrar decisiones de entidad, accesibilidad y calidad efectiva de la atención.

El análisis muestra una contracción muy intensa de la red bancaria española entre 2015 y 2024, pero también que sus consecuencias territoriales son muy diferentes según las características y la oferta bancaria inicial de cada municipio. Durante el periodo, el número de oficinas registradas pasa de 30.912 a 17.379, una reducción del 43,8 %. Sin embargo, la pérdida completa de presencia bancaria estable afecta de forma mucho más concentrada a los municipios de menor tamaño. De los 4.174 municipios que disponían de alguna oficina en 2015, 625 terminan 2024 sin ninguna y otros 1.345 conservan únicamente una. En conjunto, el 47,2 % de los municipios inicialmente atendidos finaliza el periodo con una o ninguna oficina.

Esta evolución permite distinguir entre la intensidad general de la reducción de la red y sus consecuencias territoriales. Los municipios medianos y grandes también experimentan reducciones muy importantes de oficinas y entidades, pero parten de redes suficientemente amplias como para conservar capacidad residual. En cambio, en los municipios pequeños una reducción de una sola oficina puede significar la desaparición completa de la presencia bancaria estable. Entre los municipios de menos de 500 habitantes inicialmente atendidos, el 49,2 % pierde todas sus oficinas y el 91,9 % termina con una o ninguna; entre los de 500 a 999 habitantes, estas proporciones son del 28,5 % y el 81,6 %, respectivamente. No se observa ninguna pérdida completa entre los municipios de 5.000 o más habitantes.

La contracción se manifiesta también en la diversidad de proveedores. Los municipios atendidos exclusivamente por una entidad pasan de 1.243 en 2015 a 1.444 en 2024 y representan ya el 39,8 % de los municipios con alguna oficina. La situación de proveedor único constituye además el último estado registrado antes de la pérdida en 612 de los 625 municipios que terminan sin oficina. Este resultado muestra la relevancia de la oferta mínima para describir la exposición territorial, aunque no permite utilizar el proveedor único como predictor automático de cierre: muchos municipios permanecen durante años en esa situación y las decisiones finales dependen de factores empresariales que no se observan en el panel.

Los perfiles descriptivos muestran que los municipios que pierden la última oficina son, en términos agregados, más pequeños, más envejecidos y con mayor peso de las rentas procedentes de pensiones que aquellos que conservan presencia bancaria. Sin embargo, estas características están estrechamente relacionadas entre sí. Los análisis por cuartiles muestran que los municipios más envejecidos son también considerablemente más pequeños, lo que impide interpretar las diferencias brutas como efectos independientes.

El análisis multivariante confirma la importancia de esta distinción. Entre los municipios que partían exactamente de una oficina en 2015, el tamaño municipal es la única característica que mantiene una asociación estadísticamente precisa cuando se

consideran simultáneamente población, envejecimiento, renta relativa, desigualdad y peso de las pensiones. Una desviación estándar adicional en el logaritmo de la población se asocia con unas *odds* de pérdida aproximadamente un 36 % inferiores (OR=0,64; IC 95 %: 0,45–0,92; p=0,015). En cambio, el envejecimiento, la renta relativa, el índice de Gini y el peso de las pensiones no presentan asociaciones independientes precisas en esta especificación.

Las comprobaciones de sensibilidad mantienen este resultado al excluir la pequeña celda de municipios de mayor tamaño, ampliar el análisis mediante un modelo con población y edad, retirar sucesivamente las provincias y utilizar una inferencia alternativa adaptada al número de conglomerados provinciales. La evidencia permite, por tanto, hablar de una asociación consistente entre menor tamaño municipal y pérdida de la última oficina dentro del diseño utilizado, pero no de un efecto causal. Además, la capacidad discriminatoria del modelo es modesta (AUC=0,633), por lo que sus resultados no permiten anticipar con precisión qué municipios concretos perderán su oficina.

El análisis dinámico introduce un matiz adicional. El hecho de que los municipios estructuralmente más pequeños presenten una mayor frecuencia de pérdida no implica que las variaciones demográficas inmediatamente anteriores anticipen el cierre. Cuando se estudia el cambio poblacional entre los dos años anteriores a cada transición, restringiendo el conjunto en riesgo a los municipios con una sola oficina, no se obtiene una asociación estadísticamente precisa (OR=1,07; IC 95 %: 0,95–1,20; p=0,282). En consecuencia, el nivel estructural de población aparece asociado con la pérdida, pero el crecimiento o disminución reciente no proporciona por sí mismo una señal clara sobre el cierre posterior.

Los resultados muestran asimismo que la dimensión territorial de la reducción de presencia bancaria no puede analizarse únicamente a partir del número total de oficinas. Las fusiones, absorciones y cambios registrales modifican la identidad de las entidades y generan reducciones de presencias entidad–municipio que no equivalen necesariamente a cierres físicos. Por ello, el estudio mantiene separadas la identidad registral contemporánea, la continuidad societaria reconstruida mediante linajes y la continuidad física de cada establecimiento, que no puede observarse directamente con los datos disponibles.

Finalmente, ausencia de oficina bancaria no equivale a ausencia de cualquier forma de acceso presencial. Cajeros, agentes, oficinas móviles, Correos y otros puntos de acceso pueden compensar parcialmente la retirada de oficinas, especialmente para el acceso al efectivo y determinadas operaciones. Sin embargo, no ofrecen necesariamente la misma continuidad, amplitud de servicios y atención personal que una oficina bancaria estable. La valoración que los propios usuarios hacen de esos canales alternativos, no es homogénea: mientras la oficina bancaria móvil se percibe como buena o muy buena por un 49,40 % de la población rural, los comercios que adelantan efectivo se consideran una

alternativa mala o muy mala por un 64,10 % y Correos por un 53,50 % (ASUFIN, 2025, p. 21). Esto matiza la idea de que estos canales sean sustitutos funcionalmente equivalentes a la oficina. Por este motivo, ambos conceptos se mantienen diferenciados: la oficina estable con atención humana constituye el indicador central de presencia bancaria utilizado en este estudio, mientras que los canales alternativos representan una dimensión complementaria de accesibilidad. En este sentido, los resultados del presente análisis son complementarios a los del IVIE o el BdE.

El análisis de las cooperativas de crédito (secc. 3, «Cooperativas de crédito») permite añadir cinco conclusiones específicas.

Primera. La cuota de las cooperativas de crédito en la red de oficinas de entidades de depósito ha crecido de forma ininterrumpida entre 2015 y 2025, del 14,2 % al 24,6 %. Este avance debe atribuirse a la contracción diferencial del resto del sector y no a una expansión de la red cooperativa, que se reduce un 4,1 % en el mismo periodo. Interpretar la ganancia de cuota como signo de dinamismo comercial constituiría un error de lectura.

Segunda. La distribución territorial de esa cuota está fuertemente polarizada y responde a patrones históricos de implantación. El avance es generalizado —las cincuenta y dos provincias registran incrementos— pero refuerza la especialización previa en lugar de difundirse hacia nuevos mercados.

Tercera. El sistema bancario no solo se ha retirado de 646 municipios, sino que ha aumentado el número de los que dependen de una sola oficina, de 1.227 a 1.401. La proporción de municipios en situación de oficina única sobre el total con presencia bancaria pasa del 29,4 % al 38,9 %.

Cuarta. Las cooperativas de crédito sostienen una parte creciente y desproporcionada de esa red mínima. Los municipios cuya última oficina es una cooperativa crecen un 72 % mientras los dependientes de un banco descienden. La ratio de sobrerrepresentación se mantiene por encima de la unidad en los once años de la serie.

Quinta. Estos resultados sugieren que la contribución de las cooperativas de crédito a la accesibilidad financiera del medio rural (véase cap. 4, «Inclusión financiera») no se capta adecuadamente mediante indicadores de cuota agregada. Su relevancia sistémica en términos de cohesión territorial es sustancialmente mayor que su peso en el balance del sector.

En conjunto, los resultados apuntan a que la pérdida de presencia bancaria estable debe entenderse como un proceso de reducción general de la red cuyas consecuencias territoriales dependen fundamentalmente de la oferta de partida. El menor tamaño municipal y la presencia de un único proveedor permiten identificar situaciones de mayor exposición, pero no explican por sí solos las decisiones de cierre. Para comprender estas últimas sería necesario incorporar información sobre rentabilidad, costes, estrategia territorial de las entidades, distancia a otras oficinas, alternativas de acceso y demanda

efectiva de servicios bancarios. A ello se suma el papel creciente de las cooperativas de crédito, que sostienen una parte desproporcionada de la red mínima en los municipios de oficina única, de modo que su permanencia resulta relevante para la cohesión territorial.

4.2 Limitaciones y decisiones del investigador

La limitación de disponibilidad de datos públicamente accesibles es una de las principales a la hora de interpretar esta investigación. El periodo de análisis comienza en 2015 debido a una limitación en la disponibilidad pública y homogénea de información a escala municipal: la consulta pública del *Registro de oficinas de entidades supervisadas* del BdE disponible en el momento de realización del estudio ofrece la información necesaria desde 2015, y el *Atlas de distribución de renta de los hogares* del INE (del que proceden las variables municipales de renta, fuentes de ingresos y desigualdad) inicia igualmente su serie en ese año. Esta restricción resulta especialmente relevante porque, como se analiza en otros capítulos de este informe (véanse cap. 1, «Concentración financiera», y cap. 7, «Historia del lobby bancario»), desde 2008 ya se había producido una fase intensa de concentración y reestructuración del sistema bancario español. En consecuencia, el análisis municipal 2015–2024 no permite reconstruir la primera etapa de este proceso ni determinar qué parte de la transformación territorial de la red se había producido antes de 2015. Los resultados deben interpretarse, por tanto, como el análisis de una fase avanzada del proceso de concentración bancaria y no como una descripción completa de su evolución desde 2008.

La segunda limitación deriva de la periodicidad de los datos. El panel compara diez cortes anuales y permite identificar 10.865 entradas y salidas entre observaciones consecutivas, pero no reconstruir todos los movimientos ocurridos dentro de cada año. Una oficina puede cerrar y otra abrir entre dos fechas de referencia, o producirse movimientos compensados que no alteren el saldo observado. Las transiciones identificadas deben interpretarse, por tanto, como un límite inferior de la rotación efectiva de la red.

Una tercera limitación afecta a la continuidad física de los establecimientos. El diccionario de linajes permite relacionar entidades predecesoras y sucesoras tras fusiones, absorciones y cambios de código, pero no existe un identificador longitudinal de cada local físico. Una operación societaria puede conservar una oficina, trasladarla, integrarla con otra o cerrarla. En consecuencia, la continuidad jurídica o registral no puede equipararse automáticamente con la continuidad física del establecimiento.

El análisis tampoco dispone de una serie municipal homogénea para 2015–2024 de todos los canales alternativos de atención, como cajeros, agentes financieros, oficinas móviles o servicios de Correos. La comparación con el BdE y el IVIE permite contextualizar la diferencia entre ausencia de oficina y ausencia de otros puntos de acceso, pero no construir un panel microterritorial equivalente al utilizado para las oficinas.

Otra limitación especialmente relevante para la interpretación de los modelos es la ausencia de información sobre los determinantes empresariales de las decisiones de red. No se observan directamente la rentabilidad de cada oficina, sus costes de funcionamiento, alquileres, volumen de negocio, estrategia territorial de cada entidad, distancia respecto a otras sucursales o sinergias derivadas de operaciones societarias. Por ello, el coeficiente asociado al tamaño municipal puede recoger parcialmente decisiones empresariales correlacionadas con la población y no debe interpretarse como un efecto autónomo del tamaño.

Las variables económicas presentan asimismo problemas de cobertura territorial. El modelo completo excluye 87 municipios por falta de información comparable sobre renta, desigualdad o fuentes de ingresos, y estas ausencias se concentran territorialmente. El modelo reducido con población y edad confirma que la asociación con el tamaño no depende exclusivamente de los casos completos, pero no resuelve la selección existente para las variables económicas ni permite extrapolar sus coeficientes a los territorios sin datos comparables.

Finalmente, el diseño es observacional y asociativo. No existe una asignación exógena de los cierres ni una estrategia de identificación que permita atribuir causalmente las decisiones de retirada a las características municipales. La capacidad predictiva del modelo es además limitada. Por ello, conceptos como «tamaño reducido» o «proveedor único» deben entenderse como indicadores descriptivos de exposición y seguimiento, no como criterios suficientes para predecir cierres o establecer prioridades automáticas de intervención. El registro de especificaciones incluido en el Anexo A documenta los modelos ensayados, reformulados y descartados para mantener la trazabilidad de estas decisiones analíticas.

El análisis de las cooperativas de crédito (secc. 3, «Cooperativas de crédito») presenta, además, las siguientes limitaciones específicas.

El indicador empleado es el número de oficinas, que no informa sobre el volumen de negocio, la gama de servicios prestados ni los horarios de apertura. Dos oficinas de entidades distintas no son necesariamente equivalentes en capacidad de servicio.

El análisis no incorpora los canales alternativos de provisión de servicios financieros —cajeros automáticos, agentes financieros, oficinas móviles y acuerdos con la red postal— que en determinados territorios pueden mitigar el efecto del cierre de oficinas. Datos de encuesta disponibles para el conjunto nacional dan cierta magnitud a esta limitación: en los municipios rurales, un 39,20 % de las personas mayores recurre a la oficina bancaria móvil y un 31,30 % al cajero sin sucursal cuando no hay banco en su localidad, mientras que un 55,60 % de los habitantes de estas zonas visita el banco una vez al mes o menos (ASUFIN, 2025, pp. 19–20), lo que sugiere que estos canales alternativos no equivalen, en términos de frecuencia de acceso, a la oficina estable. La condición de municipio sin oficina no equivale, por tanto, a la de municipio sin acceso a servicios financieros.

La unidad de análisis es el municipio, con independencia de su población. Un municipio de doscientos habitantes y otro de veinte mil computan por igual, lo que sobrepondera el medio rural en los recuentos. Una ponderación por población o por superficie ofrecería una perspectiva complementaria.

El corte de 2020 corresponde al 30/12/2020, única fecha disponible en el registro para ese ejercicio, y su total difiere en 52 oficinas del publicado en el cuadro 4.49 a 31/12/2020.

Finalmente, la comparación interanual puede verse afectada por operaciones societarias —fusiones, absorciones y reordenaciones de red— que alteran la adscripción de oficinas sin que ello implique aperturas o cierres efectivos. Las variaciones bruscas observadas en provincias concretas deben verificarse a la luz de la historia societaria de las entidades implicadas antes de interpretarse en términos de estrategia territorial.

4.3 Posibles próximos pasos o investigaciones

Los resultados aconsejan mantener analíticamente separadas varias dimensiones que con frecuencia se presentan de forma conjunta: pérdida de la última oficina, permanencia de una oferta mínima, reducción de la diversidad de entidades y disponibilidad de otros puntos de acceso financiero. Son fenómenos relacionados, pero no equivalentes, y cada uno permite observar una faceta distinta de la transformación territorial de la red bancaria.

Una primera ampliación debería incorporar una medida explícita de accesibilidad espacial. La distancia o el tiempo de desplazamiento hasta la oficina más próxima pueden proporcionar una aproximación más informativa que la mera presencia o ausencia dentro de los límites administrativos del municipio. Idealmente, esta dimensión debería considerar desplazamientos por carretera y transporte público y extenderse, cuando existan microdatos compatibles, a cajeros, agentes, unidades móviles y servicios de Correos.

También sería relevante profundizar en la estrategia territorial de las entidades. La elevada presencia de determinados bancos como proveedor único y las diferencias provinciales que no quedan completamente explicadas por el tamaño municipal sugieren que la composición histórica de las redes y las decisiones empresariales pueden desempeñar un papel importante. Futuras investigaciones podrían incorporar efectos de entidad, características de sus redes, procesos de concentración y medidas de proximidad a otras oficinas para separar mejor los factores municipales de las estrategias corporativas.

La actualización temporal del estudio debería mantener documentada la ruptura registral de 2023 y conservar una referencia previa a dicha discontinuidad cuando se analicen entradas o cambios interanuales. Del mismo modo, el diccionario de linajes debería actualizarse con nuevas operaciones societarias, manteniendo separadas la fecha jurídica

de cada operación, la transición en la que el cambio aparece en los registros y la identidad contemporánea utilizada para describir cada año.

Finalmente, una línea distinta de investigación sería estudiar las consecuencias territoriales del cierre, y no solamente sus factores asociados. Para analizar si la pérdida de una oficina afecta posteriormente a la población, la actividad económica, la afiliación, el desempleo, la renta o la desigualdad sería necesario utilizar diseños longitudinales específicamente orientados a identificación causal, como estudios de evento con examen de tendencias previas, grupos de comparación adecuados, controles espaciales y, cuando sea posible, efectos de entidad. El panel construido en este trabajo proporciona una base adecuada para desarrollar este tipo de análisis en futuras investigaciones.

Bibliografía

Referencias bibliográficas

ASUFIN. (2025). *III Estudio digitalización y exclusión financiera: Personas consumidoras vulnerables y servicios financieros 2025* (diciembre 2025). Asociación de Usuarios Financieros. https://www.asufin.com/wp-content/uploads/2026/01/251204_III_ESTUDIO_DIGITALIZACION_Y_EXCLUSION_FINANCIERA_DICIEMBRE_2025-1.pdf

Banco de España. (2025). *La accesibilidad presencial a los servicios bancarios en España: informe de seguimiento 2024* (Documentos Ocasionales, n.º 2502). https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/analisis-economico-investigacion/documentos-ocasionales/la-accesibilidad-presencial-a-los-servicios-bancarios-en-espana-informe-de-seguimiento-2024.html

Banco de España. (2026). *Informe de Inclusión Financiera 2025*. https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/informes-memorias-anuales/informe-de-inclusion-financiera/informe-de-inclusion-financiera-2025.html

Maudos, J. (dir.) y Albert, C. (2025). *Informe sobre la inclusión financiera en España 2024*. AEB, CECA y UNACC. Informe elaborado por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE). https://observatorioinclusionfinanciera.es/wp-content/uploads/2025/07/Informe-sobre-la-inclusion-financiera-en-Espana_2024_def.pdf

Unión Nacional de Cooperativas de Crédito. (s.f.). *Anuario de las Cooperativas de Crédito asociadas a la UNACC 2024*. https://www.unacc.com/anuarios/2024-2/

Fuentes estadísticas y registrales[10]

Banco de España. (s.f.-a). *Boletín Estadístico* [Conjunto de datos]. https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/informacion-estadistica/boletin-estadistico/

Banco de España. (s.f.-b). *Registro de oficinas de entidades supervisadas* [Base de datos]. Base de datos pública utilizada para la identificación de oficinas abiertas al público por entidad, municipio y fecha de referencia y para la construcción de los paneles correspondientes al periodo 2015–2024. https://www.bde.es/wbe/es/punto-informacion/contenidos/registros/registro-oficinas-entidades-supervisadas/

Banco de España y Boletín Oficial del Estado. (s.f.). *Documentación y comunicaciones oficiales sobre modificaciones registrales, fusiones, absorciones y otras operaciones societarias de entidades de crédito, 2015–2024*. Las referencias específicas correspondientes a cada operación se recogen en el panel de entidades y en el diccionario de linajes.

Centro Regional de Estadística de Murcia. (s.f.). *Oficinas de entidades de depósito por provincia* [Conjunto de datos]. https://econet.carm.es/inicio/-/crem/sicrem/PU35/Indice1.html

Instituto Nacional de Estadística. (s.f.-a). *Atlas de distribución de renta de los hogares* [Conjunto de datos]. Información municipal sobre fuentes de ingresos —salarios, pensiones, prestaciones por desempleo y otras fuentes— e índice de Gini. Serie disponible para el periodo 2015–2023.

[10]La cobertura temporal concreta de las distintas series, los criterios de selección y el tratamiento aplicado para su integración se detallan en la Tabla 1 y en la secc. 1, «Metodología». Los datos estadísticos utilizados en el análisis se corresponden con la información disponible en la fecha de recopilación definitiva de las fuentes, 15/06/2026.

https://www.ine.es/dyngs/INEbase/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177088&menu=resultados&idp=1254735976608

Instituto Nacional de Estadística. (s.f.-b). *Censo Anual de Población* [Conjunto de datos]. Información municipal de población y estructura por edad utilizada para los años recientes de la serie, de acuerdo con la transición entre operaciones estadísticas del INE. https://www.ine.es/uc/dxF29hro

Instituto Nacional de Estadística. (s.f.-c). *Encuesta de Condiciones de Vida. Renta anual neta media por persona* [Conjunto de datos]. Referencia nacional de 2015 (10.419 euros) utilizada para construir el índice de renta relativa municipal. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=resultados&secc=1254736194793&idp=1254735976608

Instituto Nacional de Estadística. (s.f.-d). *Estadística del Padrón Continuo. Población por municipios* [Conjunto de datos]. Información municipal de población y estructura por edad utilizada para los años disponibles hasta 2022. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177012&menu=resultados&secc=1254736195461&idp=1254734710990

Instituto Nacional de Estadística. (s.f.-e). *Relación de municipios y sus códigos por provincias* [Conjunto de datos]. Relaciones anuales y modificaciones del nomenclátor municipal utilizadas para la identificación y armonización de los códigos municipales. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177031&menu=ultiDatos&idp=1254734710990

Tesorería General de la Seguridad Social. (s.f.). *Afiliados a la Seguridad Social por municipio y régimen. Datos municipales* [Conjunto de datos]. Serie de periodicidad mensual; para el análisis se utiliza como referencia el último dato disponible de cada año. https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/est8/est10/est305/c43ad8ea-fe79-4329-ac8e-e5758f3c4d7a/6609c55f-65e4-4e64-b1ab-8917fce27a84

Anexo A. Registro de especificaciones

El siguiente registro resume las principales especificaciones estadísticas, análisis de sensibilidad y decisiones de auditoría utilizados durante el análisis. Su finalidad es mantener la trazabilidad entre los modelos inicialmente planteados, las reformulaciones realizadas y las especificaciones finalmente utilizadas en el informe.

Tabla 23: Registro de especificaciones estadísticas y decisiones de auditoría

ID	Pregunta / análisis	Muestra / especificación	Estado	Motivo / resultado
M1	Asociación municipal principal	Municipios con una oficina en 2015 y datos completos; N=1.140	Principal	Garantiza la comparabilidad del conjunto en riesgo. Para log población: OR=0,640; IC 95 %: 0,448–0,915; p=0,015.
M2	Influencia de la celda sin eventos en municipios ≥5.000 habitantes	M1 excluyendo 14 municipios de 5.000 o más habitantes	Sensibilidad	Comprueba que el resultado no depende de la ausencia de pérdidas en este pequeño grupo. OR=0,670; IC 95 %: 0,458–0,979; p=0,038.
M3	Influencia de los datos socioeconómicos ausentes	Municipios con una oficina en 2015; modelo reducido con población y edad; N=1.227	Sensibilidad	Recupera los municipios sin información comparable de renta, Gini o pensiones. Para log población: OR=0,627; IC 95 %: 0,445–0,881; p=0,007. No corrige la selección asociada a los datos económicos ausentes.

ID	Pregunta / análisis	Muestra / especificación	Estado	Motivo / resultado
M4	Influencia territorial de una provincia	M1 eliminando sucesivamente una provincia; 46 reestimaciones	Sensibilidad	Los OR de población se mantienen entre 0,565 y 0,719; el mayor valor p es 0,0475. Ninguna provincia individual determina el resultado. No sustituye al contraste mediante *bootstrap*.
M5	Inferencia con un número limitado de conglomerados provinciales	M1 bajo H0 de coeficiente de población=0; 46 conglomerados	Robustez inferencial	*Wild cluster restricted score bootstrap*, 99.999 repeticiones con pesos Rademacher: p=0,0217. Refuerza la consistencia estadística de la asociación, sin conferirle interpretación causal.
D0	Cambio poblacional reciente: especificación inicial	N=7.200	Archivada / no utilizada	OR=1,05; p=0,449. Especificación sustituida al redefinir la ventana temporal y el conjunto en riesgo. Se conserva únicamente para trazabilidad.
D1	Cambio poblacional reciente y pérdida posterior	Municipio–año con una oficina en t−1; 2017–2022; N=7.390	Principal dinámica	Δln población entre t−2 y t−1, con efectos de año. OR=1,07; IC 95 %: 0,95–1,20; p=0,282. No se observa una asociación estadísticamente precisa.

ID	Pregunta / análisis	Muestra / especificación	Estado	Motivo / resultado
D2	Cambio poblacional reciente entre municipios con una oficina inicial	Estrato de D1: una oficina en 2015; N=5.449	Análisis estratificado	OR=1,08; IC 95 %: 0,95–1,23; p=0,220. No se observa una asociación estadísticamente precisa.
D3	Cambio poblacional reciente entre municipios con otra situación inicial	Estrato de D1: no partían de una oficina en 2015; N=1.941	Análisis estratificado	OR=0,97; IC 95 %: 0,71–1,34; p=0,874. No se observa una asociación estadísticamente precisa.
E1	Concentración de la red física	Cortes anuales 2015–2024	Descriptiva	Describe la distribución de oficinas entre entidades y su evolución. No equivale a una medida de concentración del conjunto del mercado bancario.
E2	Continuidad corporativa y linajes	Panel entidad–municipio–año 2015–2024	Auditoría de entidades	Reconstruye sucesiones derivadas de fusiones, absorciones y cambios registrales. No entra en el modelo logístico municipal ni sustituye las métricas calculadas con la identidad registral contemporánea.

Fuente: elaboración propia

Nota: el registro documenta las principales especificaciones confirmadas, reformuladas, sometidas a sensibilidad y descartadas durante el proceso de análisis. Su inclusión permite mantener la trazabilidad de las decisiones analíticas y evitar que los resultados finales se interpreten como producto de una única especificación seleccionada a posteriori. El detalle completo de los cálculos y comprobaciones se conserva en los archivos de análisis asociados al estudio.

Capítulo 3. Transformación de la red bancaria en las provincias españolas

Crédito, depósitos, red, empleo y estructura económica

Panel provincial integrado · 2008–2024

Autor(es): Orencio Vázquez Oteo - Eduardo Soria

Resumen

- **El informe analiza de forma descriptiva y asociativa la transformación bancaria provincial entre 2008 y 2024**, integrando saldos financieros, red de oficinas, empleo nacional de las entidades de depósito, demografía, producto interior bruto (PIB), estructura del valor añadido bruto (VAB) y un puente agregado hacia el análisis municipal.
- **El punto de partida no es neutral:** entre 2000 y 2008 el crédito total creció un 231,8 %, frente al 139,1 % de los depósitos. La ratio crédito/depósitos alcanzó 1,55 en 2007 y se situó en 1,51 en 2008, todavía con la red y el empleo próximos a sus máximos.
- **Desde 2008 se produce un fuerte desapalancamiento:** el crédito disminuye un 34,6 % en euros corrientes y un 51,5 % en euros de diciembre de 2024. Los depósitos aumentan un 33,6 % nominal, pero su nivel real queda un 0,9 % por debajo del inicial.
- **La contracción operativa es todavía más intensa:** las oficinas de entidades de depósito pasan de 45.662 a 17.379 (-61,9 %) y el empleo total nacional de 270.855 a 163.496 personas (-39,6 %). El empleo no se interpreta como empleo de oficinas ni dispone de desglose provincial comparable.
- **Las diferencias territoriales son sustantivas:** las 52 unidades reducen el crédito real, mientras 29 aumentan los depósitos reales y 23 los reducen. La caída mediana de oficinas entre las 50 provincias comparables alcanza el 58,3 %.
- **La concentración territorial evoluciona en direcciones distintas:** aumenta para el crédito —índice de Herfindahl-Hirschman (HHI) de 966,7 a 1.220,9— y disminuye para los depósitos territorializados —de 1.260,4 a 1.004,7— y para las oficinas —de 500,2 a 362,3—. Estas medidas comparan provincias, no entidades competidoras.
- **La transformación coincide con un fuerte envejecimiento:** la población de 65 años o más aumenta un 30,1 % y su peso pasa del 16,5 % al 20,4 %, mientras la densidad nacional baja de 9,89 a 3,57 oficinas por 10.000 habitantes.
- **El puente municipal muestra el alcance local del proceso:** los municipios sin oficina pasan de 3.952 a 4.503 y la población conocida residente en ellos aumenta de 1.135.992 a 1.624.849 personas. Esta dimensión no puede deducirse a partir de la media provincial y se desarrolla en el informe municipal consecutivo.
- **Un contraste adicional confirma un gradiente de renta:** con la serie histórica trimestral del Banco de España (2008–2024) y la serie de PIB per cápita provincial de la Contabilidad Regional de España del Instituto Nacional de Estadística (2008–2023), la ratio crédito/depósitos cae en las 52 provincias sin excepción, y cae de forma significativamente más rápida en las de menor PIB per cápita, aunque el resultado depende en buena medida de Madrid y Barcelona. Un contraste de robustez con la renta media de los hogares (2015–2023) confirma el mismo patrón. Se añade una explicación institucional —la desaparición de las cajas de ahorro, tradicionalmente obligadas por ley a reinvertir en su territorio la mayor parte del ahorro captado en él— y un indicio de que la

banca cooperativa de arraigo local amortigua en parte ese patrón. La función de financiar a otras provincias se concentra cada vez en menos manos, con Madrid como caso más destacado, aunque no hay evidencia de que esa divergencia se acelerase de forma puntual tras la desaparición de las cajas de ahorro.

1. Metodología

1.1 Objetivos del análisis

El objetivo general del informe es analizar de forma integrada la transformación territorial de la actividad bancaria en España a escala provincial entre 2008 y 2024, atendiendo conjuntamente a la evolución del crédito, los depósitos, la red física y la estructura económica de los territorios, y proporcionar el marco agregado que precede y complementa al estudio municipal de la presencia bancaria entre 2015 y 2024 (véase cap. 2, «Cierre de sucursales»). Además de describir la reestructuración, el informe contrasta si la capacidad relativa de intermediación territorial —aproximada mediante la ratio crédito/depósitos— se ha deteriorado de forma desigual según el nivel de renta provincial y explora el papel de factores institucionales que pueden haber amortiguado o favorecido esa divergencia. La provincia permite observar la distribución de los saldos, la intensidad de la contracción de la red y su relación con la demografía y la estructura productiva; el municipio permite identificar después cómo esa transformación se traduce en oferta mínima o ausencia de oficina.

Más concretamente, se persiguen los siguientes objetivos específicos:

- **Reconstruir el punto de partida de 2008** a partir de las tendencias de crédito, depósitos, red y empleo observadas desde 2000, evitando tratar el inicio del periodo como una situación de equilibrio.
- **Describir la evolución nacional y provincial** del crédito, los depósitos y las oficinas, distinguiendo niveles nominales, valores reales y cambios de cuota territorial.
- **Analizar la concentración entre territorios** mediante el índice de Herfindahl-Hirschman (HHI) y la cuota conjunta de las cinco mayores provincias (CR5) y diferenciarla expresamente de la concentración bancaria entre entidades.
- **Relacionar la transformación bancaria** con la población, el envejecimiento, el producto interior bruto (PIB), el PIB por habitante y la composición provincial del valor añadido bruto (VAB), combinando evidencia descriptiva con contrastes multivariantes de panel cuando la disponibilidad de series homogéneas lo permite.
- **Analizar la composición del crédito y los depósitos,** distinguiendo los saldos de las Administraciones Públicas (AAPP) de los correspondientes a otros sectores residentes (OSR) y, dentro de los depósitos de estos últimos, diferenciando entre depósitos a la vista, a plazo y cesiones temporales.
- **Construir un puente interpretativo con la escala municipal** mediante indicadores agregados de municipios sin oficina, oferta mínima, proveedor único y pérdida de la última oficina; y contrastar, como hipótesis específica, si la ratio crédito/depósitos disminuye con mayor intensidad en las provincias de menor renta, incorporando

análisis de robustez y factores institucionales como la desaparición de las cajas de ahorro y la presencia de cooperativas de crédito.

1.2 Universo de análisis y periodo

El presente análisis se basa en la agregación de una serie de datos (presentados en la Tabla 1) en un solo panel de observaciones a escala provincial.

El panel provincial combina 52 unidades territoriales (las 50 provincias y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla) observadas anualmente entre 2008 y 2024, con 884 observaciones territorio-año para las variables con cobertura completa. Los saldos financieros y las oficinas se refieren a diciembre; la población y el Directorio Central de Empresas (DIRCE) se asignan al 1 de enero; y el PIB y el VAB corresponden al año contable. Las comparaciones generales se cierran en 2024. Los análisis que incorporan PIB, VAB o PIB per cápita se cierran en 2023, de modo que el contraste econométrico principal utiliza 52 provincias × 16 años (2008–2023; 832 observaciones). Las comparaciones provinciales abarcan el universo observado; su interpretación es descriptiva o asociativa salvo donde se especifica expresamente una estimación multivariante.

El antecedente 2000–2008 se utiliza exclusivamente para interpretar la base inicial. Su función es mostrar que el primer año conserva un volumen extraordinariamente elevado de crédito.

La conexión con el nivel municipal comienza en 2015, primer año para el que el proyecto dispone de un panel homogéneo de oficinas y entidades por municipio. El informe provincial presenta únicamente agregados nacionales y provinciales de ese panel. La identificación de trayectorias, proveedor único, cambios registrales y factores asociados a la pérdida se reserva para el informe municipal (véase cap. 2, «Cierre de sucursales»), de modo que ambos documentos se leen de manera consecutiva y no como análisis redundantes.

Una comprobación externa permite situar este proceso también antes de 2015, aunque sin poder incorporarse al panel homogéneo del proyecto. Jiménez Gonzalo y Tejero Sala (2018) documentan que el número de oficinas operativas de entidades de depósito en España pasó de 45.579 en 2008 a 27.706 en 2017 —una cifra muy próxima a las 45.662 oficinas de 2008 que usa este informe (secc. 2.2, «Saldos, red y capacidad operativa»), pese a proceder de una fuente y un criterio de recuento distintos—, y que el número de municipios sin oficina bancaria aumentó en 540 entre 2008 y 2017, hasta alcanzar 4.109 a finales de 2017 (1.249.407 habitantes, el 2,7 % de la población española, sin oficina en su municipio de residencia). Esto sitúa en, aproximadamente, 3.569 los municipios sin oficina en 2008, frente a los 3.952 que recoge el panel municipal integrado del proyecto en su primer año disponible, 2015: una trayectoria externa de crecimiento (+540 municipios en 2008–2017) del mismo orden de magnitud que la del propio panel (+551 municipios en 2015–2024, secc. 2.8, «Del mapa provincial al municipal»). Esta

comprobación no permite construir una serie municipal homogénea 2008–2024 —el estudio del Banco de España (BdE) no distingue proveedor único ni población residente en 2008, y aplica un criterio de recuento de oficinas propio—, pero corrobora que el proceso de cierre de oficinas y pérdida de acceso municipal ya estaba en marcha, con una intensidad comparable, antes del año de inicio del panel propio del proyecto.

1.3 Fuentes de datos y construcción del panel

El panel integra información estadística pública y oficial del BdE, el Instituto Nacional de Estadística (INE) y Eurostat, junto con los agregados del panel municipal elaborado para este proyecto. Para el análisis dinámico de la ratio crédito/depósitos se utiliza asimismo la serie histórica trimestral del BdE (sistema de búsqueda de información estadística, BIEST, cuadro 4.28, detalle por provincias) (Banco de España, s.f.-a), tomando el dato de diciembre de cada año para crédito y depósitos totales de AAPP y OSR. El PIB per cápita provincial anual se construye a partir del PIB a precios de mercado de la Contabilidad Regional de España del INE (INE, s.f.-b) y de la población residente a 1 de julio. Como contraste de robustez se emplea la renta neta media por persona del Atlas de Distribución de Renta de los Hogares (ADRH) del INE para 2015–2023 (INE, s.f.-a). La Tabla 1 resume las fuentes, unidades y coberturas principales; las variables específicas de los contrastes econométricos se documentan en sus tablas de resultados.

Tabla 1: Fuentes de datos y cobertura

Tema	Serie estadística / fuente	Referencia	Cobertura
Crédito y depósitos	Banco de España, cuadro 4.28 (Banco de España, s.f.-c)	Diciembre; miles de euros	2008–2024
Empleo total de las entidades de depósito (ED)	Banco de España, D_EAS20081 / cuadro 4.46 (Banco de España, s.f.-d)	Personas; España	2007–2024
Oficinas de las ED	Banco de España, cuadro 4.49 (Banco de España, s.f.-e)	Diciembre; unidades	2008–2024
Población total y 65+	INE, Padrón y Estadística Continua de Población (INE, s.f.-d)	1 de enero; personas	2008–2024
PIB y VAB provincial	INE, Contabilidad Regional de España (INE, s.f.-b)	Año; miles de euros corrientes	2008–2023
Deflactor común	Eurostat, índice armonizado de precios de consumo (IAPC) general de España (CP00) (Eurostat, s.f.)	Diciembre; 2024=100	2008–2024

Tema	Serie estadística / fuente	Referencia	Cobertura
Empresas	INE, DIRCE (INE, s.f.-c)	1 de enero; ruptura en 2023	2008–2024
Acceso municipal	Panel municipal integrado	Agregación provincial	2015–2024

Fuente: *elaboración propia a partir de Banco de España, INE, Eurostat y panel municipal integrado.*

Los saldos provinciales se enlazan por código territorial y año con las series demográficas, empresariales y productivas. El panel conserva por separado valores fuente e indicadores derivados y mantiene los faltantes cuando la información no es comparable. Los controles de calidad comprueban identidades nacionales, conciliación de agregados, normalización del IAPC y coherencia entre el antecedente histórico y el dato de 2008 del periodo principal. Para el contraste dinámico, la ventana común entre crédito/depósitos y PIB per cápita es 2008–2023; las variables de oficinas y edad cubren 50 provincias cuando dependen de series que no permiten separar Ceuta y Melilla en todo el periodo.

1.4 Indicadores y proceso de análisis

El análisis combina tres niveles. Primero, un bloque descriptivo reconstruye la evolución anual de los saldos, la red y el empleo, compara variaciones y cuotas provinciales y calcula la concentración territorial. Segundo, un bloque asociativo relaciona esas trayectorias con población, envejecimiento, PIB y especialización productiva mediante comparaciones y correlaciones bivariadas. Tercero, un bloque multivariante contrasta la hipótesis de que la ratio crédito/depósitos se reduce más rápidamente en las provincias de menor renta, utilizando tanto regresiones transversales sobre la pendiente provincial como modelos de panel con efectos fijos de provincia y año. Finalmente, los indicadores municipales agregados muestran qué parte de la contracción provincial se traduce en ausencia o fragilidad de la oferta local.

Los saldos reales se obtienen multiplicando cada saldo nominal por el cociente entre el IAPC de España de diciembre de 2024 y el correspondiente a diciembre de cada año. Se emplea diciembre porque crédito y depósitos son *stocks* de cierre. El deflactor es común para todas las provincias: corrige la comparación temporal, pero no incorpora diferencias provinciales de precios y no altera las cuotas territoriales de un mismo año.

Las ratios crédito/PIB y depósitos/PIB comparan el saldo de diciembre con el PIB corriente del mismo año. Son referencias de escala, no tasas de financiación anual. Las densidades de oficinas se expresan por 10.000 habitantes, por 10.000 personas de 65 años o más y por 1.000 empresas. El PIB por habitante utiliza como denominador una población media aproximada por el promedio de los valores al inicio del año y del siguiente.

La ratio central del informe es crédito/depósitos, calculada sobre magnitudes comparables de OSR cuando se analiza la serie principal y sobre crédito y depósitos totales (AAPP+OSR) en el contraste histórico BIEST. Una ratio superior a uno indica que el

saldo de crédito registrado en el territorio supera al de depósitos; su descenso indica una pérdida relativa de peso del crédito frente a los depósitos. Como indicadores complementarios se emplean el *gap* depósitos-crédito en relación con el PIB y el índice de intermediación territorial (IIT), definido como cuota nacional de crédito menos cuota nacional de depósitos. El HHI suma el cuadrado de las cuotas provinciales y el CR5 agrega las cinco mayores; ambos describen concentración entre territorios y no competencia o poder de mercado entre entidades (véase cap. 1, «Concentración financiera»).

En el contraste multivariante se utilizan dos estrategias complementarias. La primera estima, para cada provincia, la pendiente de una regresión de log(crédito/depósitos) sobre el año y relaciona esa velocidad de cambio con el PIB per cápita medio del periodo mediante mínimos cuadrados ordinarios (OLS, por sus siglas en inglés) con errores robustos HC3, incorporando especificaciones alternativas de control. La segunda explota el panel provincia-año mediante efectos fijos de provincia y año y una interacción entre tendencia temporal y PIB per cápita contemporáneo estandarizado dentro de cada año, con errores agrupados por provincia. Se realizan además pruebas de sensibilidad excluyendo Madrid y Barcelona, análisis por subperiodos y un contraste de robustez con renta media de los hogares. Estas estimaciones identifican asociaciones condicionadas, no efectos causales: persisten posibles factores omitidos y no se observa el destino final de los fondos captados en cada provincia.

1.5 Decisiones de cobertura

Los depósitos asociados a banca electrónica y los saldos sin clasificación territorial no pueden asignarse a una provincia. Se excluyen del denominador utilizado para calcular cuotas provinciales de depósitos, aunque permanecen en el agregado nacional cuando corresponde. Esta decisión evita repartir artificialmente importes sin localización observada.

Ceuta y Melilla disponen de datos separados de crédito, depósitos, población, PIB, VAB y empresas. En oficinas, el BdE publica conjuntamente ambas ciudades para parte del periodo. El panel municipal permite separarlas desde 2015; para los años anteriores no se imputa el total conjunto. Por ello, las comparaciones provinciales de cambio de oficinas entre 2008 y 2024 se restringen a las 50 provincias.

La serie DIRCE presenta una ruptura señalada entre 2022 y 2023. Las densidades anuales se conservan, pero el cambio acumulado del número de empresas no se interpreta como una evolución homogénea y no se utiliza para construir *rankings* longitudinales. Del mismo modo, dieciséis filas municipales carecen de población por cambios o incidencias de codificación; se mantienen como faltantes y no se imputan. En los modelos que incorporan PIB per cápita la muestra finaliza en 2023; el contraste con renta media se restringe a 2015–2023 y a las provincias con información homogénea disponible. Estas diferencias de cobertura se explicitan en cada estimación.

1.6 Variables del contraste dinámico

La Tabla 2 sintetiza las variables específicas del contraste econométrico. Su construcción sigue las mismas reglas de cierre temporal y asignación territorial descritas anteriormente, evitando así que el análisis multivariante aparezca como un bloque metodológico separado del resto del informe.

La segunda fuente es una serie temporal propia de PIB per cápita provincial, construida combinando dos tablas de la Contabilidad Regional de España y de la Estadística Continua de Población del INE: el PIB total a precios de mercado por provincia y año (tabla 76926, disponible 2000–2023(P)) (INE, s.f.-b) dividido por la población residente a 1 de julio de cada provincia y año (tabla 56945, disponible 2008–2024) (INE, s.f.-d). El resultado es un PIB per cápita provincial año a año —no un único valor por provincia—, lo que permite tratar el nivel de renta relativo de cada provincia como una magnitud que también evoluciona en el tiempo, en vez de como una característica fija. La ventana común a ambas fuentes —crédito/depósitos y PIB per cápita— es 2008–2023 (16 años, 832 observaciones provincia-año), un año menos que la serie de crédito y depósitos por sí sola, porque el INE aún no había publicado el PIB provincial de 2023 en su versión definitiva ni el de 2024 en el momento de esta consulta.

Tabla 2: Variables adicionales utilizadas en el contraste de panel de los apartados 2.9 a 2.11

Variable	Definición	Fuente	Cobertura
Ratio crédito/depósitos	Crédito total (AAPP+OSR) / depósitos totales (AAPP+OSR), valor de diciembre de cada año	BdE, BIEST, cuadro 4.28	52 provincias × 16 años (2008–2023) en el contraste de panel; serie completa hasta 2024 para el apartado 2.11
PIB per cápita provincial (año a año)	PIB total a precios de mercado (tabla 76926) / población a 1 de julio (tabla 56945)	INE, Contabilidad Regional de España y Estadística Continua de Población	52 provincias × 16 años (2008–2023)
Pendiente temporal (por provincia)	Coeficiente de la regresión log(ratio) ~ año, 2008–2023	Elaboración propia sobre BdE	52 provincias

Fuente: *elaboración propia.*

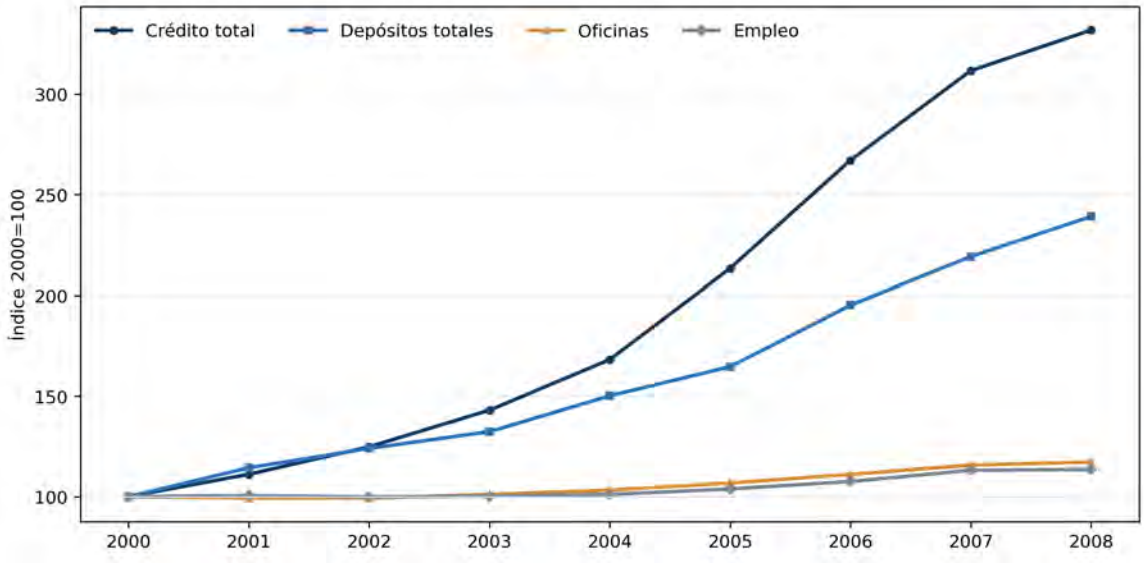
Nota: La ratio y el PIB per cápita cubren las 52 provincias; los controles de oficinas y edad, al proceder de la Tabla 22 (Anexo A), cubren 50 (sin Ceuta ni Melilla).

2. Resultados de la investigación

2.1 El punto de partida: expansión crediticia y giro de 2008

El año 2008 representa el cierre de una fase de expansión extraordinaria del crédito, de la financiación inmobiliaria y de la capacidad instalada. Entre 2000 y 2008, el crédito total de las entidades de depósito pasa de 555.400 a 1.842.800 millones de euros, mientras los depósitos aumentan de 509.700 a 1.218.500 millones. El crédito crece, por tanto, un 231,8 %, frente al 139,1 % de los depósitos.

Figura 1: Expansión de crédito, depósitos, oficinas y empleo antes de 2008



Fuente: *elaboración propia a partir de Banco de España, Boletín Estadístico, cuadros 4.28, 4.46, 4.47 y 4.49 (Banco de España, s.f.-b).*

Tabla 3: Evolución nacional previa al periodo principal, 2000–2008

Año	Crédito total (miles M€)	Depósitos totales (miles M€)	Crédito/ depósitos	Crédito/ depósitos OSR	Oficinas	Empleo
2000	555,4	509,7	1,090	1,075	38.967	238.587
2001	617,3	582,8	1,059	1,066	38.676	239.895
2002	693,2	632,1	1,097	1,117	38.673	238.199
2003	794,4	674,4	1,178	1,190	39.405	239.103
2004	934,2	765,3	1,221	1,245	40.230	241.164
2005	1.184,9	839,2	1,412	1,464	41.599	247.765
2006	1.483,3	994,8	1,491	1,555	43.286	256.585
2007	1.730,7	1.116,9	1,550	1,623	45.086	269.920
2008	1.842,8	1.218,5	1,512	1,570	45.662	270.855

Fuente: *Banco de España.*

Nota: Saldos nominales de diciembre. Empleo: total de las entidades de depósito.

La divergencia se acelera especialmente desde 2004. La ratio crédito/depósitos pasa de 1,09 en 2000 a 1,55 en 2007 y retrocede ligeramente hasta 1,51 en 2008. En los OSR, los depósitos disponibles por euro de crédito caen de 0,93 a 0,616 en 2007 y recuperan solo hasta 0,637 en 2008. El sistema llega así al inicio del periodo principal con un volumen de crédito que supera ampliamente los depósitos captados en las mismas categorías estadísticas.

La extensión territorial del desequilibrio también es relevante. La mediana provincial de la ratio crédito/depósitos OSR aumenta durante la expansión previa y alcanza aproximadamente 1,56 en 2008 (inversa de 0,639 depósitos por euro de crédito). En 2008, 47 de las 52 unidades presentan una ratio crédito/depósitos superior a uno. El patrón se observa de forma generalizada, aunque la ratio no debe leerse como un balance bancario cerrado dentro de cada provincia: las entidades redistribuyen fondos entre territorios y se financian también en mercados nacionales e internacionales.

La red de oficinas físicas acompaña la expansión del crédito. Las oficinas aumentan un 17,2 % y el empleo un 13,5 % entre 2000 y 2008. En las 50 provincias con oficinas comparables, el crecimiento de la red presenta una asociación de rangos positiva con el crecimiento del crédito (ρ=0,526) y positiva con la ratio crédito/depósitos OSR de 2008 (ρ=0,767).

El cambio de ciclo ya es visible durante 2008. El crecimiento anual del crédito total se modera del 16,7 % al 6,5 %; la financiación de los hogares pasa del 12 % al 4 % y la de las sociedades del 18 % al 7 %. La construcción registra una caída del crédito del 1 % y la promoción inmobiliaria un crecimiento mucho menor que el año anterior. Al mismo tiempo, los depósitos a plazo representan el 62,5 % de los depósitos OSR al cierre (Banco de España, 2009).

La interpretación del periodo posterior depende de este punto de partida. Una parte importante de la caída del saldo de crédito entre 2008 y 2024 constituye desapalancamiento desde una base excepcionalmente elevada. El descenso del *stock* no equivale por sí solo a una reducción proporcional del crédito nuevo concedido, pero sí documenta la pérdida de escala de la posición crediticia heredada del auge.

2.2 Qué ocurrió desde 2008: saldos, red y capacidad operativa

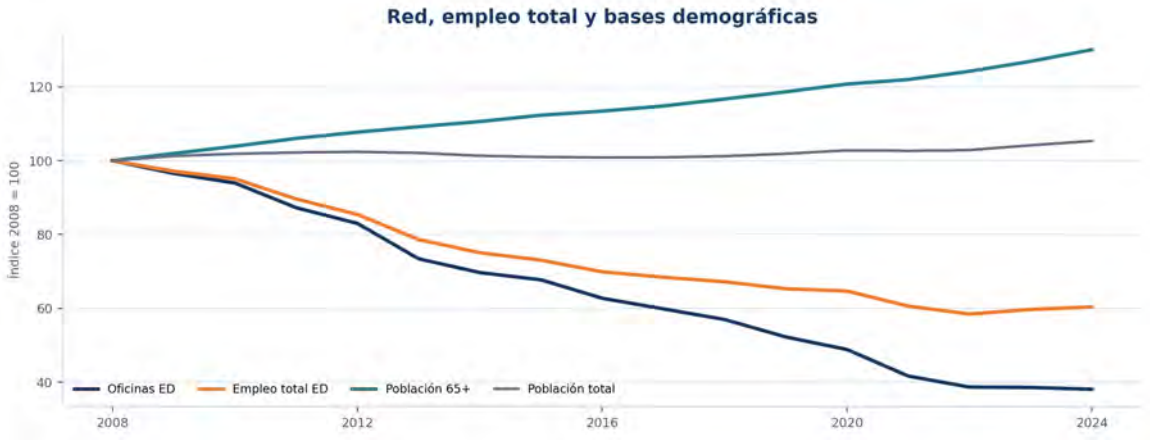
Desde 2008, las principales dimensiones del sistema evolucionan a ritmos distintos. El crédito disminuye de forma prolongada, los depósitos recuperan y superan su nivel nominal inicial, y la red física se contrae con una intensidad superior a la del empleo. La población total apenas crece, mientras la de 65 años o más aumenta de forma sostenida. El resultado es una recomposición de las funciones, canales y bases territoriales de la red bancaria española.

Figura 2: Saldos nacionales nominales y reales, 2008–2024



Fuente: *elaboración propia a partir de Banco de España y Eurostat (IAPC general de España en diciembre).*

Figura 3: Oficinas, empleo total y bases demográficas, 2008=100



Fuente: *elaboración propia a partir de Banco de España e INE.*

Nota: Empleo: serie D_EAS20081.

Tabla 4: Evolución anual de los principales indicadores nacionales, 2008–2024

Año	Crédito real (miles M€)	Depósitos reales (miles M€)	Crédito/ depósitos OSR	Oficinas	Empleo total	Población 65+
2008	2.483,9	1.642,4	1,570	45.662	270.855	16,5 %
2009	2.455,0	1.629,6	1,555	44.085	263.093	16,6 %
2010	2.411,3	1.588,9	1,553	42.894	257.578	16,9 %
2011	2.281,5	1.492,4	1,546	39.843	242.726	17,2 %
2012	2.013,6	1.438,5	1,397	37.903	231.389	17,4 %
2013	1.804,1	1.469,7	1,227	33.527	212.991	17,7 %
2014	1.767,5	1.507,0	1,166	31.817	203.305	18,1 %
2015	1.692,0	1.507,4	1,122	30.921	197.833	18,4 %
2016	1.602,3	1.464,7	1,072	28.643	189.280	18,6 %

Año	Crédito real (miles M€)	Depósitos reales (miles M€)	Crédito/ depósitos OSR	Oficinas	Empleo total	Población 65+
2017	1.543,0	1.463,5	1,046	27.320	185.297	18,8 %
2018	1.455,5	1.479,4	0,987	26.011	181.999	19,1 %
2019	1.423,6	1.528,6	0,932	23.851	176.838	19,3 %
2020	1.491,4	1.682,4	0,883	22.299	175.185	19,4 %
2021	1.402,9	1.665,0	0,844	19.015	164.101	19,6 %
2022	1.323,9	1.599,9	0,827	17.648	158.318	20,0 %
2023	1.236,0	1.552,4	0,797	17.603	161.640	20,1 %
2024	1.204,6	1.627,7	0,760	17.379	163.496	20,4 %

Fuente: *Banco de España, INE y Eurostat.*

Nota: Valores reales expresados en euros de diciembre de 2024.

La primera fase, entre 2008 y 2014, concentra buena parte del ajuste. El crédito real baja de 2,48 a 1,77 billones de euros y las oficinas de 45.662 a 31.817. El empleo desciende también, aunque de manera menos intensa. Los depósitos reales retroceden inicialmente, pero estabilizan su nivel antes que el crédito. En esos años la ratio crédito/depósitos OSR pasa de 1,57 a 1,17.

Entre 2015 y 2019 continúa el descenso del crédito y de la red, mientras los depósitos reales muestran una recuperación moderada. En 2018 la ratio crédito/depósitos OSR cae por primera vez por debajo de la unidad dentro del periodo principal. Ese cruce no significa que el ahorro de cada provincia pase a financiar íntegramente su crédito local: refleja la combinación de un numerador que crece y un denominador que se reduce en el agregado de las mismas categorías contables.

Los años 2020 y 2021 introducen movimientos específicos. El crédito nominal repunta en 2020 y los depósitos aumentan con fuerza, pero el número de oficinas vuelve a caer de manera pronunciada y el empleo no recupera la trayectoria anterior. Desde 2022, el crédito real retoma el descenso; los depósitos reales se moderan y vuelven a crecer en 2024. Al cierre del periodo, el crédito real se sitúa un 51,5 % por debajo de 2008 y los depósitos reales un 0,9 % por debajo.

Entre 2008 y 2024, la red física se reduce un 61,9 %, desde 45.662 hasta 17.379 oficinas. El empleo total de las entidades de depósito baja un 39,6 %, desde 270.855 hasta 163.496 personas. La diferencia entre ambas tasas sugiere una reorganización más amplia que el simple cierre de locales: las oficinas son establecimientos, mientras el empleo incluye el conjunto de funciones de las entidades[1].

[1]Lo que implica que con los datos disponibles no puede estimarse cuántos puestos estaban vinculados a cada oficina ni medir directamente sustitución digital o productividad.

La transformación operativa se produce además sobre una base demográfica distinta. La población total crece un 5,3 %, pero la de 65 años o más aumenta un 30,1 %. La contracción de la red, por tanto, no responde a una disminución paralela de la población y coincide con el crecimiento del grupo que puede presentar mayores necesidades de atención presencial, aunque el panel no mide competencias digitales ni demanda efectiva de cada colectivo.

2.3 Dónde se concentra: redistribución territorial de saldos y oficinas

La evolución nacional oculta diferencias provinciales amplias. El crédito real disminuye en las 52 unidades, pero la caída oscila entre el 32,7 % y el 71,7 %. Los depósitos nominales crecen en todos los territorios; una vez descontada la inflación común, 29 mantienen un aumento y 23 quedan por debajo del nivel de 2008. Las oficinas disminuyen en las 50 provincias comparables, con una caída mediana del 58,3 %. La mediana ayuda a separar el peso de las grandes provincias de la distribución territorial más frecuente.

Tabla 5: Distribución provincial de los principales cambios, 2008–2024

Indicador	Cambio nacional	Mediana provincial	Rango provincial	Distribución
Crédito real	-51,5 %	-56,2 %	-71,7 % a -32,7 %	52 reducen
Depósitos reales	-0,9 %	+2,9 %	-19,8 % a +46,7 %	29 aumentan; 23 reducen
Oficinas	-61,9 %	-58,3 %	-75,3 % a -32,2 %	50 reducen
Población total	+5,3 %	+2,6 %	-15,7 % a +20,3 %	30 aumentan; 22 reducen
Población 65+	+30,1 %	+27,2 %	-6,9 % a +61,5 %	47 aumentan; 5 reducen

Fuente: *panel provincial.*

Nota: Oficinas: 50 provincias comparables; Ceuta y Melilla no se imputan en 2008.

En relación con el crédito, la caída provincial mediana (-56,2 %) es mayor que la nacional (-51,5 %), principalmente porque Madrid y otras provincias con un gran peso relativo reducen menos su saldo, sosteniendo el agregado. En cuanto a los depósitos sucede lo contrario: el agregado real permanece casi estable, mientras la mediana provincial crece un 2,9 %, lo que indica que algunas provincias de gran peso relativo (especialmente Madrid y Barcelona) registran descensos reales que moderan el total.

Los extremos confirman que los cambios no siguen un único patrón geográfico. Las mayores caídas reales del crédito se observan en Castellón/Castelló (-71,7 %), Ávila (-70,1 %) y Guadalajara (-68,6 %). Los mayores aumentos reales de depósitos corresponden a Las Palmas (+46,7 %), Illes Balears (+37,1 %) y A Coruña (+26,3 %). En oficinas, Barcelona (-75,3 %), Tarragona (-73,9 %) y Girona (-72,5 %) presentan las mayores reducciones proporcionales.

Figura 4: Concentración territorial del crédito y los depósitos



Fuente: *elaboración propia a partir de Banco de España.*

Nota: Los depósitos excluyen banca electrónica y partidas sin clasificación territorial.

Tabla 6: Concentración territorial de saldos y oficinas

Año	HHI crédito	CR5 crédito	HHI depósitos	CR5 depósitos	HHI oficinas	CR5 oficinas
2008	966,7	52,1 %	1.260,4	55,6 %	500,2	38,9 %
2015	1.160,3	56,0 %	1.220,0	54,6 %	438,8	35,4 %
2024	1.220,9	55,6 %	1.004,7	50,8 %	362,3	30,8 %

Fuente: *elaboración propia a partir de Banco de España.*

Nota: En 2008, las cuotas de oficinas se calculan sobre 50 provincias.

El crédito se concentra progresivamente: Madrid pasa del 24,6 % al 30,3 % del crédito territorial y gana 5,7 puntos porcentuales, mientras Barcelona baja del 15,3 % al 13,7 %. El HHI aumenta de 966,7 a 1.220,9 y el CR5 del 52,1 % al 55,6 %. Esta evolución indica que una parte mayor del saldo territorial se concentra en las provincias que ya partían con mayor cuota.

En los depósitos se observa un patrón opuesto al del crédito: su distribución territorial se vuelve menos concentrada. Aunque Madrid y Barcelona continúan reuniendo una parte muy importante del total, sus cuotas disminuyen en 4,2 y 1,3 puntos porcentuales, respectivamente. En consonancia con ello, el HHI baja de 1.260,4 a 1.004,7 y el CR5 del 55,6 % al 50,8 %. Valencia/València, Illes Balears, Las Palmas, A Coruña y Málaga son las provincias que más peso ganan porque sus depósitos evolucionan mejor que el agregado.

La distribución provincial de oficinas también se vuelve menos concentrada: el HHI baja de 500,2 a 362,3 y el CR5 del 38,9 % al 30,8 %. Este resultado se produce en un contexto de cierre generalizado y refleja que las provincias que concentraban más oficinas al inicio (entre ellas Barcelona y Madrid) registran también reducciones especialmente intensas. En una lectura conjunta con el capítulo de análisis a nivel municipal (véase cap. 2, «Cierre de sucursales»), cabe afirmar que una distribución proporcionalmente más homogénea

puede coexistir, por tanto, con una red de oficinas mucho menor y con mayores vacíos en su cobertura territorial.

2.4 Perfiles financieros provinciales: depósitos, crédito y PIB

La ratio crédito/depósitos OSR permite resumir la relación entre dos *stocks* registrados en cada territorio. En el agregado nacional pasa de aproximadamente 1,57 en 2008 a 0,76 en 2024. El descenso no responde a un único movimiento: el crédito OSR disminuye mientras los depósitos OSR crecen en términos nominales y resisten mejor en términos reales. Por ello, una ratio baja puede reflejar menor volumen de crédito, mayor captación de depósitos o ambas cosas.

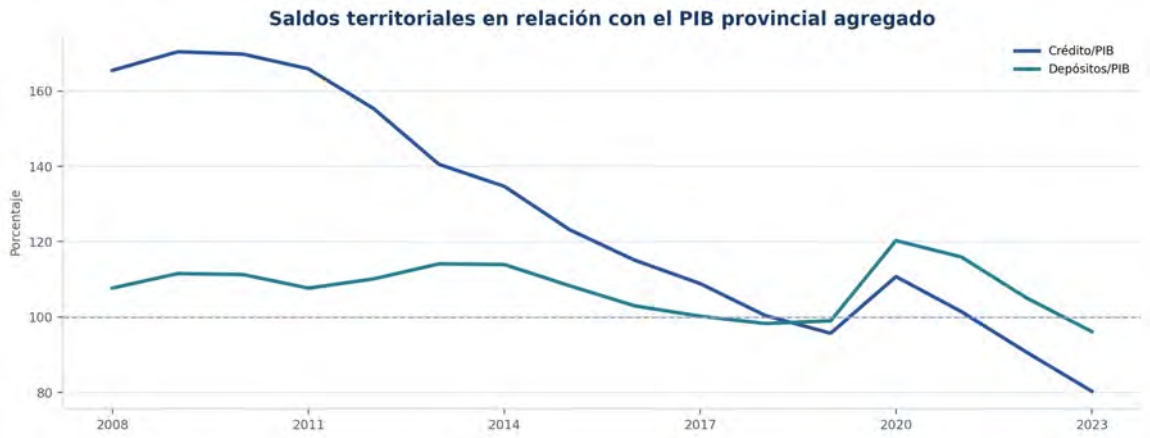
Tabla 7: Extremos provinciales de las ratios financieras

Indicador	Valores más altos	Valores más bajos
Crédito OSR/depósitos OSR, 2024	Almería 1,11; Sevilla 1,03; Cádiz 0,98	Ourense 0,33; Lugo 0,34; Palencia 0,37
Crédito/PIB, 2023	Madrid 120,5 %; Bizkaia 88,5 %; Sevilla 87,8 %	Palencia 37,1 %; Ourense 37,2 %; Lugo 38,3 %
Depósitos/PIB, 2023	Soria 136,1 %; Zamora 135,0 %; Ávila 128,7 %	Tarragona 49,2 %; Huelva 57,9 %; Girona 60,0 %

Fuente: *elaboración propia a partir de Banco de España e INE, Contabilidad Regional de España.*

Los valores elevados de Ourense, Lugo o Palencia deben interpretarse junto con su bajo crédito relativo al PIB. No constituyen evidencia de que el ahorro captado se reinvierta localmente ni de una mayor capacidad de intermediación dentro de la provincia. Las entidades pueden canalizar recursos entre territorios y la asignación estadística de los saldos no reproduce necesariamente el destino económico final de cada operación.

Figura 5: Saldos territoriales en relación con el PIB provincial agregado, 2008–2023



Fuente: *elaboración propia a partir de Banco de España e INE, Contabilidad Regional de España.*

El saldo de crédito territorializado equivalía en 2008 al 165,5 % del PIB provincial agregado, mientras que en 2023 representaba el 80,3 %. Esta comparación debe interpretarse teniendo en cuenta que el crédito es una variable de *stock*: el valor de 2008

no recoge únicamente los préstamos concedidos durante ese año, sino toda la financiación pendiente de devolución acumulada durante la expansión crediticia precedente. Por ello, el elevado cociente de partida refleja el fuerte apalancamiento alcanzado antes de la crisis financiera e inmobiliaria. Su descenso posterior obedece a la combinación de amortizaciones, menor expansión del crédito nuevo y crecimiento del PIB nominal.

Los depósitos territorializados muestran una evolución mucho más estable: pasan del 107,7 % al 96,2 % del PIB. Esta diferencia indica que el ajuste posterior a 2008 se concentró principalmente en el crédito y el endeudamiento, mientras que el volumen de ahorro mantenido en depósitos resistió mejor en términos relativos[2].

2.5 Demografía y presencia bancaria: envejecimiento y densidad de oficinas

La transformación territorial se produce en paralelo a un cambio demográfico desigual. La población de 65 años o más pasa de 7,63 a 9,93 millones de personas y su peso aumenta del 16,5 % al 20,4 %. En 2024, Zamora (32,2 %), Ourense (32,1 %) y Lugo (30,1 %) presentan los mayores porcentajes; Melilla (12,2 %), Ceuta (13,2 %) y Almería (16,0 %), los menores.

Tabla 8: Indicadores agregados de escala y dotación

Año	Oficinas/ 10.000 hab.	Oficinas/ 10.000 65+	Oficinas/ 1.000 empresas	Oficinas/ 1.000 M€ PIB	PIB por hab. (miles €)
2008	9,89	59,8	13,34	41,1	23,9
2023	3,66	18,2	5,49	11,8	30,9
2024	3,57	17,5	5,34	—	—

Fuente: *elaboración propia a partir de Banco de España e INE.*

Nota: PIB disponible hasta 2023; DIRCE con ruptura señalada en 2023.

La densidad nacional cae de 9,89 a 3,57 oficinas por 10.000 habitantes y de 59,8 a 17,5 por 10.000 personas de 65 años o más. El segundo indicador resume dos movimientos simultáneos: el cierre de oficinas y el crecimiento de la población mayor; la brecha entre necesidad potencial de atención presencial (por la brecha digital y otros factores que afectan sobre todo a la población mayor; véase cap. 4, «Inclusión financiera») y dotación física aumenta más de lo que sugeriría la población total.

[2]Al expresarse ambos saldos como porcentaje del PIB corriente del mismo año, el cociente no requiere deflactación. No obstante, su evolución depende simultáneamente del numerador (crédito o depósitos) y del crecimiento nominal del PIB, por lo que no debe interpretarse como una medida exclusiva de la contracción de los saldos bancarios.

Figura 6: Envejecimiento y densidad de oficinas respecto a la población mayor, 2024



Fuente: *elaboración propia a partir de Banco de España, INE y panel municipal.*

Nota: El tamaño del punto aproxima la población total.

Las mayores densidades de oficinas por población total se observan en provincias extensas y de poblamiento disperso, una ratio alta que parece coexistir con mayores distancias promedio a la oficina más próxima y concentración de oficinas en cabeceras comarcales. Tal es el caso de Teruel (11,82), Huesca (8,53), Cuenca (8,34), Soria (7,44) y Badajoz (7,28); por el contrario, las menores se dan en territorios por lo general más densamente poblados, como Ceuta, Melilla, Las Palmas, Barcelona y Tarragona.

Los resultados sugieren que la densidad de oficinas por habitante se asocia positivamente con el porcentaje provincial de población mayor en 2024 (Spearman ρ=0,581). La relación es descriptiva y refleja en parte la estructura territorial: varias provincias envejecidas conservan más oficinas por habitante porque tienen poca población y una red distribuida entre numerosos núcleos. No demuestra que la población mayor disponga de mejor acceso efectivo.

La figura permite identificar esta diferencia entre dotación relativa y accesibilidad real. Barcelona presenta una densidad baja pese a concentrar un gran número absoluto de oficinas; Teruel muestra una densidad alta, pero su dispersión municipal puede generar problemas de accesibilidad por necesidad de desplazamiento, atención intermitente, etc. La escala provincial resulta útil para comparar capacidad agregada, aunque necesita leerse en conjunto con la escala municipal para localizar vacíos de cobertura.

2.6 Estructura económica provincial: PIB y composición del VAB

La heterogeneidad provincial reflejada en el panel incorpora el PIB, el PIB por habitante y la composición del VAB en agricultura, industria, construcción y servicios. Estas variables permiten situar los saldos y la red bancaria dentro de economías con tamaños y

especializaciones muy diferentes, aunque no identifican por sí solas la demanda de servicios financieros de hogares y empresas.

Figura 7: Estructura del VAB de las 52 economías provinciales, 2008 y 2023



Fuente: *elaboración propia a partir de INE, Contabilidad Regional de España.*

Tabla 9: Estructura del VAB[3] en una selección de territorios, 2023

Territorio	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
Almería	17,4 %	6,1 %	5,1 %	71,4 %
Bizkaia	0,4 %	20,1 %	7,3 %	72,2 %
Madrid	0,1 %	8,6 %	4,6 %	86,7 %
Navarra	3,8 %	29,9 %	5,5 %	60,8 %
Las Palmas	1,2 %	6,5 %	6,1 %	86,2 %
Zamora	9,0 %	18,3 %	6,2 %	66,5 %

Fuente: *elaboración propia a partir de INE, Contabilidad Regional de España.*

Nota: Selección ilustrativa, no ranking.

En el valor agregado, los servicios ganan peso entre 2008 y 2023 y la construcción lo pierde. Las variaciones de agricultura e industria son más moderadas. La selección territorial muestra perfiles nítidos: Almería presenta un peso agrario elevado; Navarra y Bizkaia, una especialización industrial superior; Madrid y Las Palmas, una composición ampliamente orientada a los servicios; y Zamora combina un mayor peso agrario con una presencia industrial relevante.

La estructura productiva puede relacionarse con el tamaño empresarial, la composición de la demanda de financiación y la distribución espacial de la actividad. Sin embargo, las diferencias observadas no permiten concluir que una especialización cause una determinada trayectoria de crédito, depósitos u oficinas. Para estudiar esa cuestión sería

[3]Los porcentajes del VAB son composiciones nominales del mismo año y territorio. No requieren una deflactación adicional para comparar el peso relativo de las ramas, porque numerador y denominador están expresados en la misma unidad monetaria. En cambio, los niveles de crédito y depósitos sí se deflactan cuando se analiza su variación temporal en poder adquisitivo constante.

necesario un diseño longitudinal específico, con controles por tamaño, renta, urbanización y otros factores.

La selección de estos seis territorios (Almería, Bizkaia, Madrid, Navarra, Las Palmas y Zamora) no pretende ser una muestra representativa ni un *ranking*, como ya advierte la nota de la Tabla 9, sino ilustrar la heterogeneidad de perfiles productivos que conviven dentro del panel de 52 provincias: un peso agrario elevado (Almería), una especialización industrial marcada (Bizkaia, Navarra), una composición muy concentrada en servicios propia de una capitalidad financiera y administrativa (Madrid), una composición de servicios de perfil distinto, propia de una economía insular (Las Palmas), y un perfil mixto agrario-industrial de baja densidad demográfica (Zamora). La Tabla 9 muestra la fotografía más reciente disponible en la Contabilidad Regional de España (2023); la Tabla 10 añade la misma fotografía en 2008, año de partida del resto del informe, para comprobar si estos perfiles ya estaban presentes al inicio del periodo o son un resultado posterior a la crisis financiera.

Tabla 10: Estructura del VAB en la misma selección de territorios, 2008

Territorio	Agricultura	Industria	Construcción	Servicios
Almería	13,7 %	9,4 %	15,9 %	61,0 %
Bizkaia	0,4 %	20,9 %	13,0 %	65,7 %
Madrid	0,1 %	8,8 %	9,8 %	81,3 %
Navarra	3,3 %	30,6 %	10,3 %	55,8 %
Las Palmas	1,3 %	7,6 %	8,9 %	82,2 %
Zamora	9,1 %	15,8 %	11,4 %	63,7 %

Fuente: *elaboración propia a partir de INE, Contabilidad Regional de España (tabla 76926, serie 2000–2023).*

Nota: Selección ilustrativa, no ranking. Servicios agrega las ramas G_J, K_N y O_U, en el mismo criterio que la Tabla 9.

La comparación muestra que los perfiles productivos de estos seis territorios son, en lo esencial, los mismos en 2008 y en 2023: Almería ya presentaba entonces el mayor peso agrario relativo (13,7 %, frente a 17,4 % en 2023); Bizkaia y Navarra ya concentraban la mayor especialización industrial (20,9 % y 30,6 %); Madrid y Las Palmas ya superaban el 80 % de VAB en servicios; y Zamora combinaba ya un peso agrario superior a la media con una presencia industrial relevante. El cambio más señalado entre ambos años no distingue a estos territorios entre sí, sino que los afecta a todos por igual: el peso de la construcción cae en los seis casos —de forma especialmente intensa en Almería (de 15,9 % a 5,1 %) y en Madrid (de 9,8 % a 4,6 %)—, reflejo del ajuste posterior al ciclo expansivo de la construcción anterior a 2008 ya señalado en el apartado 2.1, y ese espacio lo ocupan mayoritariamente los servicios. La selección de estos seis territorios no es, por

tanto, un artefacto de un único año: representa perfiles de especialización estructural que se mantienen estables a lo largo de todo el periodo que analiza este informe.

2.7 Qué cambió dentro del crédito y los depósitos

La evolución de los totales de crédito y depósitos a nivel territorial oculta una recomposición sectorial e instrumental. El crédito y los depósitos se descomponen entre AAPP y OSR. Dentro de los depósitos OSR se distinguen, además, los saldos a la vista, a plazo y las cesiones temporales de activos. Esta apertura permite identificar qué componentes sostienen los cambios agregados.

Tabla 11: Composición nacional de los saldos

Componente	2008 (miles M€)	2024 (miles M€)	Cambio
Crédito AAPP	47,7	73,8	+54,8 %
Crédito OSR	1.795,1	1.130,8	-37,0 %
Depósitos AAPP	74,8	139,0	+85,9 %
Depósitos OSR	1.143,7	1.488,7	+30,2 %
Depósitos OSR a la vista	428,8	1.219,5	+184,4 %
Depósitos OSR a plazo	714,9	248,8	-65,2 %
Cesiones temporales OSR	0,0	20,4	n.d.

Fuente: *elaboración propia a partir de Banco de España, cuadro 4.28.*

Nota: Valores nominales.

Figura 8: Composición sectorial e instrumental de los saldos, 2008 y 2024



Fuente: *elaboración propia a partir de Banco de España.*

Nota: Participaciones sobre el total de cada barra.

El crédito a las AAPP aumenta un 54,8 %, pero parte de una base reducida y representa el 6,1 % del crédito total en 2024. El crédito OSR desciende un 37,0 % y explica la contracción del agregado. En depósitos, tanto AAPP como OSR crecen en términos nominales; los OSR continúan siendo el componente ampliamente mayoritario.

La relación entre crédito y depósitos de los OSR (principalmente hogares y empresas) experimenta una inversión completa. En 2008 había aproximadamente 1,57 euros de crédito pendiente por cada euro depositado, reflejo del elevado endeudamiento acumulado durante la expansión anterior. En 2024, la relación cae a unos 0,76 euros de crédito por cada euro de depósitos. Este cambio se explica principalmente por el intenso desapalancamiento posterior a la crisis: en términos reales, el crédito se reduce un 51,5 %, mientras que los depósitos permanecen prácticamente estables.

También cambia profundamente la composición del ahorro depositado[4]. Los saldos a la vista pasan del 37,5 % de los depósitos OSR en 2008 al 81,9 % en 2024, mientras que los depósitos a plazo retroceden del 62,5 % al 16,7 % y las cesiones temporales representan el 1,4 %. Durante buena parte del periodo, la escasa remuneración asociada a los bajos tipos de interés redujo el atractivo de los depósitos a plazo y favoreció la acumulación de saldos líquidos en cuentas a la vista. Al final del periodo se aprecia cierta recuperación del depósito a plazo, coincidiendo con el aumento de los tipos de interés.

Este vuelco resulta llamativo y podría estar relacionado con la menor competencia por precios que ha acompañado la concentración bancaria documentada en este informe: cuantas menos entidades compiten por captar depósitos en una plaza, menor es su incentivo para remunerar de forma competitiva el ahorro a plazo, lo que facilita que una proporción creciente del ahorro permanezca en cuentas a la vista con una remuneración próxima a cero incluso antes de que los tipos de interés oficiales llegasen a mínimos. Esta lectura enlaza con el proyecto paralelo del equipo sobre concentración bancaria y rentabilidad (índice de Lerner) (véase cap. 1, «Concentración financiera», secc. 4.3.2, «Índice de Lerner»), que analiza directamente si la reducción de la competencia se traduce en un mayor poder de mercado sobre el precio del pasivo bancario. Como ya advierte la nota 4, el panel de este informe no permite aislar esta explicación de otras compatibles con la misma recomposición —remuneración, liquidez, preferencias de hogares y empresas y política monetaria—, pero el patrón es coherente con ella y refuerza la conexión entre ambas líneas de trabajo.

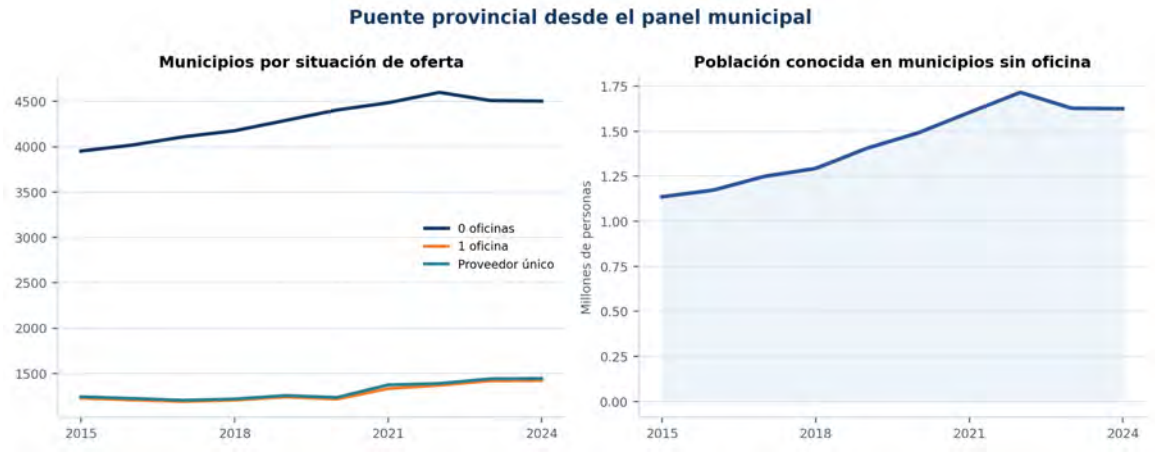
2.8 Del mapa provincial al municipal: continuidad territorial del análisis

El nivel provincia resume la intensidad y distribución de la transformación bancaria en agregados subnacionales relevantes desde el punto de vista analítico, pero no permite saber cómo se reparte la red entre sus municipios. Dos provincias con una caída semejante de oficinas pueden presentar situaciones locales muy diferentes: concentración en capitales, mantenimiento de una oficina en numerosos núcleos o desaparición completa en una parte del territorio. El panel municipal añade precisamente

[4]Esta recomposición es compatible con cambios en remuneración, liquidez, preferencias de hogares y empresas y política monetaria, pero el panel no permite separar la contribución de cada factor.

esa dimensión, conciliando los resultados de orden provincial con los datos municipales agregados.

Figura 9: Evolución de los indicadores municipales agregados, 2015–2024



Fuente: *elaboración propia a partir de panel municipal integrado.*

Nota: La población refleja únicamente valores conocidos, sin imputación.

Tabla 12: Indicadores municipales agregados

Indicador	2015	2024	Cambio
Municipios sin oficina	3.952	4.503	+551
Municipios con una oficina	1.227	1.421	+194
Municipios con dos o más	2.947	2.208	-739
Municipios con proveedor único	1.243	1.444	+201
Población conocida en municipios sin oficina	1.135.992	1.624.849	+43,0 %

Fuente: *elaboración propia a partir de panel municipal integrado, agregado por provincia.*

Además del incremento de municipios sin oficina, debe tenerse en cuenta la diversidad de la oferta local. Entre 2015 y 2024 disminuye en 739 el número de municipios con dos o más oficinas y aumenta en 194 el de aquellos que conservan una sola. La red se desplaza así desde situaciones de oferta plural hacia una presencia mínima o hacia la ausencia completa. Los municipios atendidos por un único proveedor pasan de 1.243 a 1.444 y representan el 39,8 % de los que mantienen alguna oficina en 2024.

Tabla 13: Situación final de los municipios con oficina en 2015

Situación en 2024	Municipios	% del universo
Pierden la última oficina	625	15,0 %
Conservan una oficina	1.345	32,2 %
Conservan dos o más	2.204	52,8 %
Total inicialmente atendido	4.174	100,0 %

Fuente: *informe municipal complementario (véase cap. 2, «Cierre de sucursales»).*

Nota: Cohorte de municipios con alguna oficina en 2015.

Antes de leer la Tabla 13 conviene precisar su alcance temporal: no es una serie 2008–2024, sino una cohorte definida en un único punto de partida —los municipios que ya contaban con alguna oficina en 2015— y seguida hasta 2024. El panel municipal integrado del proyecto no dispone de datos homogéneos anteriores a 2015 (secc. 1.2, «Universo de análisis»), por lo que no es posible construir una cohorte equivalente con base en 2008 ni extender esta tabla concreta a ese año sin introducir un salto metodológico entre fuentes. La comprobación externa del apartado 1.2 (BdE, 2008–2017) sitúa el proceso también antes de 2015 a escala nacional, pero no permite reconstruir, municipio a municipio, la situación de partida de cada uno de ellos en 2008.

La dimensión municipal permite precisar cómo la reducción de la red bancaria se traduce en cambios en el acceso presencial. Para analizar este proceso es necesario distinguir entre dos situaciones diferentes: la ausencia estructural de oficinas y la pérdida de una presencia bancaria que existía al comienzo del periodo. Los 3.874 municipios que permanecieron sin sucursal durante todo el periodo 2015–2024 muestran la extensión territorial de la ausencia de servicios bancarios, pero no forman parte del conjunto expuesto al riesgo de perder una oficina existente. El análisis de la pérdida debe centrarse, por tanto, en los 4.174 municipios que disponían de al menos una oficina en 2015.

Dentro de este conjunto, 625 municipios, el 15,0 %, terminan 2024 sin ninguna oficina. Otros 1.345, el 32,2 %, conservan únicamente una. En consecuencia, el 47,2 % de los municipios que contaban con presencia bancaria al comienzo del periodo finaliza con una o ninguna oficina. Ambas situaciones deben diferenciarse: la pérdida de la última sucursal supone la desaparición de la oferta bancaria estable en el municipio, mientras que conservar una oficina permite mantener el servicio, pero deja al municipio en una posición de mayor fragilidad. El cierre o traslado de esa única sucursal, o la reducción de sus horarios y servicios, podría convertirlo en un municipio sin presencia bancaria estable. Además, cuando la única oficina pertenece a una sola entidad, los usuarios carecen de alternativas presenciales dentro del propio municipio.

El mapa tampoco es completamente unidireccional. Durante el periodo se registran 76 trayectorias de entrada o reapertura de oficinas. Sin embargo, estas experiencias son muy inferiores en número a las pérdidas y no compensan la tendencia general de contracción de la red. El resultado es una ampliación del espacio territorial sin sucursales y, simultáneamente, un aumento del número de municipios que dependen de una oferta presencial mínima.

La distribución provincial de esta pérdida de acceso debe examinarse mediante tres indicadores complementarios. El número absoluto de municipios sin oficina refleja principalmente la fragmentación del territorio y el peso de los municipios pequeños. Por este criterio destacan Salamanca, Burgos, Guadalajara, Zamora y Ávila. Estas provincias

cuentan con redes municipales muy extensas y numerosos núcleos de reducido tamaño, por lo que pueden acumular muchos municipios sin sucursal aunque la población total afectada no sea especialmente elevada.

Una imagen diferente aparece al contabilizar el número de habitantes que reside en municipios sin oficina. Barcelona, León, Cáceres, Tarragona y Valencia/València concentran las mayores poblaciones afectadas. En este caso, el indicador está condicionado tanto por el número de municipios sin sucursal como por su tamaño demográfico: una provincia puede no encabezar el número de municipios afectados, pero acumular una población elevada si algunos de ellos tienen mayor tamaño.

Finalmente, la proporción de la población provincial residente en municipios sin oficina permite medir la intensidad relativa del problema dentro de cada territorio. Las situaciones más acusadas corresponden a Zamora, donde afecta al 33,2 % de la población provincial; Segovia, con el 24,5 %; Palencia, con el 23,9 %; Salamanca, con el 22,9 %; y Ávila y Cáceres, ambas con el 21,5 %. Este indicador muestra que la ausencia de sucursales tiene una incidencia especialmente elevada en determinadas provincias del interior, caracterizadas por una fuerte dispersión municipal, baja densidad demográfica y un peso considerable de la población rural y envejecida.

Los tres indicadores responden, por tanto, a preguntas distintas. El número de municipios informa sobre la extensión territorial de la ausencia de oficinas; la población afectada aproxima su magnitud social en términos absolutos; y el porcentaje sobre la población provincial mide la intensidad relativa del problema. Ninguno de ellos debe utilizarse de manera aislada. Una provincia puede presentar muchos municipios sin oficina, pero relativamente pocos habitantes afectados, mientras que otra puede registrar menos municipios y concentrar en ellos una población considerable.

Estas medidas tampoco equivalen por sí solas a una estimación completa de la exclusión financiera (véase cap. 4, «Inclusión financiera»). Identifican la exposición potencial a una menor oferta bancaria presencial, pero no incorporan la distancia ni el tiempo de desplazamiento hasta la oficina más cercana, la disponibilidad de transporte, los horarios de atención, la existencia de cajeros automáticos, agentes financieros, oficinas móviles o servicios prestados mediante Correos. Tampoco consideran la cobertura y calidad de la conexión a internet, las competencias digitales de la población ni su capacidad efectiva para utilizar la banca electrónica.

Por ello, la ausencia de una oficina estable no implica necesariamente la desaparición de cualquier posibilidad de acceso presencial. No obstante, los canales alternativos tampoco ofrecen siempre la misma continuidad, amplitud de operaciones, asesoramiento y atención personal que una sucursal permanente. Esta diferencia puede ser especialmente relevante para personas mayores, población con menores competencias digitales, pequeños negocios o usuarios que necesitan realizar operaciones complejas. Del mismo modo, la mera existencia de una oficina no garantiza un acceso suficiente si

funciona con horarios reducidos, presta un catálogo limitado de servicios o se encuentra saturada por atender a varios municipios del entorno.

El análisis provincial y el municipal cumplen así funciones distintas y complementarias. El informe provincial describe el marco estructural en el que se produce la transformación: contracción de la red, reducción del crédito, cambios en los depósitos y redistribución territorial de la actividad bancaria. El informe municipal (véase cap. 2, «Cierre de sucursales», secc. 2.4, «Trayectorias de presencia», y secc. 2.10, «Factores de pérdida») examina cómo ese proceso se concreta localmente, distinguiendo las trayectorias de los municipios, la pérdida de la última sucursal, la dependencia de un único proveedor y las características demográficas y socioeconómicas asociadas. La escala provincial permite identificar la desigual intensidad territorial de la reestructuración; la escala municipal muestra hasta qué punto esa transformación afecta al acceso cotidiano de la población. En conjunto, ambos informes conectan el cambio general del sistema bancario con sus consecuencias territoriales más próximas.

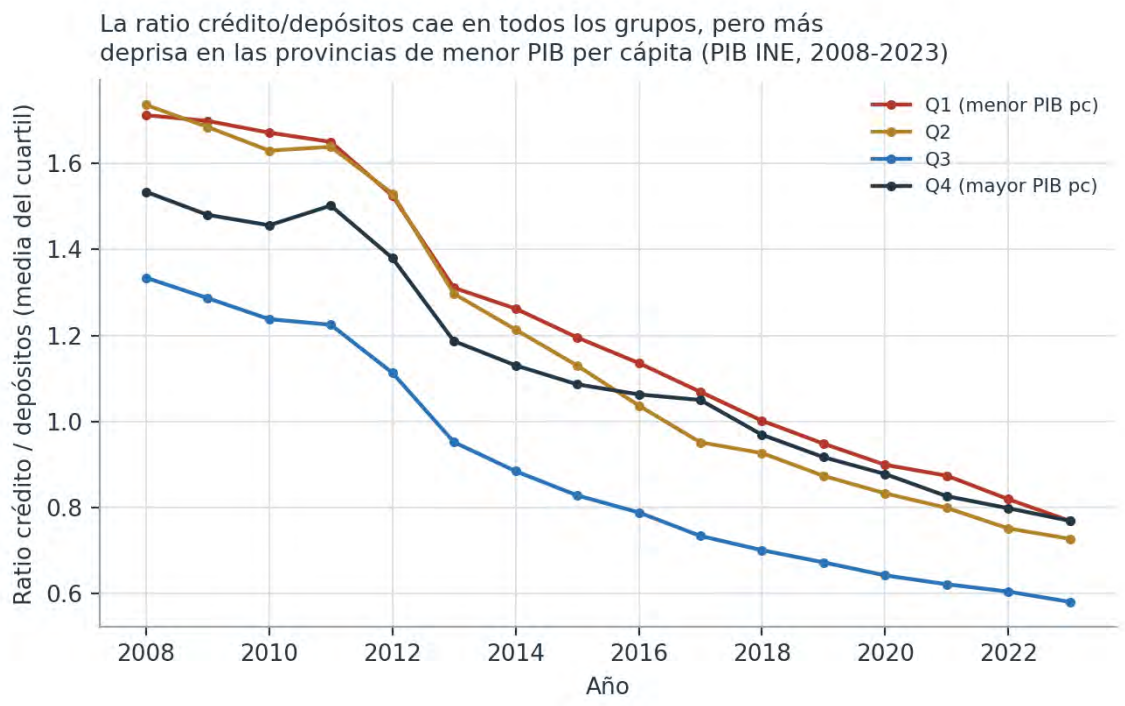
2.9 Intermediación territorial, renta provincial y evolución de la ratio crédito/depósitos

Los apartados anteriores documentan una transformación bancaria territorial de gran escala. A partir de esa evidencia, el análisis plantea una hipótesis más exigente: que la ratio crédito/depósitos disminuye con el paso del tiempo de forma más acelerada en las provincias con menor PIB y renta per cápita. Para contrastarla se observa la trayectoria anual de la ratio —no solo la comparación entre 2008 y 2024— y se utiliza un PIB per cápita que también varía en el tiempo. El objetivo es determinar si la pérdida relativa de crédito frente a los depósitos presenta un gradiente territorial de renta y hasta qué punto ese resultado es robusto a distintas especificaciones.

2.9.1 Evolución general de la ratio

La ratio crédito/depósitos desciende en las 52 provincias españolas a lo largo de 2008–2023, sin una sola excepción. La caída media es de aproximadamente un 5,8 % anual (pendiente media del logaritmo de la ratio: -0,0575; mediana: -0,0597), lo que equivale a que la ratio se reduzca a bastante menos de la mitad en el conjunto del periodo en la provincia mediana. La pendiente osciló entre -8,4 % anual (Castellón/Castelló, la caída más rápida) y -2,2 % anual (Madrid, la más lenta). La Figura 10 muestra la trayectoria media de la ratio en cuatro grupos de provincias, ordenadas por su PIB per cápita medio del periodo: el descenso es constante en todos los grupos, pero desigual en intensidad.

Figura 10: Trayectoria de la ratio crédito/depósitos, 2008–2023, por cuartiles de PIB per cápita provincial medio del periodo



Fuente: *elaboración propia a partir de BdE (BIEST, cuadro 4.28) e INE (Contabilidad Regional de España y Estadística Continua de Población).*

Nota: Cada línea es la media simple de la ratio en las 13 provincias de cada cuartil.

Además del contraste de velocidad, el cambio es casi universal también en su sentido: en 2008, 47 de las 52 provincias presentaban una ratio crédito/depósitos superior a 1 (colocaban en crédito local más de lo que captaban en depósitos); en 2023 solo dos la mantienen por encima de ese umbral —Almería (1,11) y Sevilla (1,06), ambas ya muy próximas a él—. Las 45 provincias restantes han invertido su posición, pasando de deficitarias a superavitarias en depósitos frente a crédito. La ratio mediana del conjunto cae de 1,54 en 2008 a 0,74 en 2023, algo menos de la mitad. La Tabla 14 recoge las ocho provincias con la caída más rápida y las ocho con la caída más lenta.

Tabla 14: Provincias con la caída más rápida y más lenta de la ratio crédito/depósitos, 2008–2023

Caída más rápida	Pendiente anual	Caída más lenta	Pendiente anual
Castellón/Castelló	-8,4 %	Madrid	-2,2 %
Almería	-7,4 %	Bizkaia	-3,0 %
Palencia	-7,3 %	Zaragoza	-3,6 %
Las Palmas	-7,3 %	Gipuzkoa	-3,8 %
Guadalajara	-7,3 %	Melilla	-3,9 %
Ávila	-7,2 %	Asturias	-4,0 %

Caída más rápida	Pendiente anual	Caída más lenta	Pendiente anual
Santa Cruz de Tenerife	-7,0 %	Badajoz	-4,2 %
Granada	-6,9 %	Albacete	-4,3 %

Fuente: *elaboración propia a partir de BdE (BIEST, cuadro 4.28) e INE (Contabilidad Regional de España y Estadística Continua de Población).*

Nota: Pendiente anual = coeficiente de la regresión del logaritmo de la ratio crédito/depósitos sobre el año, por provincia (2008–2023).

2.9.2 Contraste econométrico con PIB per cápita

Se estimaron cuatro contrastes complementarios con el PIB per cápita provincial del INE. Los Modelos A, B y A' regresionan la pendiente temporal de cada provincia (2008–2023) sobre su PIB per cápita medio del periodo (en logaritmo, tipificado; errores estándar robustos HC3). El Modelo C reproduce, con esa misma variable, un panel de efectos fijos (provincia y año) sobre las 832 observaciones provincia-año 2008–2023. El Modelo D usa el PIB per cápita contemporáneo de cada provincia en cada año, estandarizado dentro de ese año —la posición relativa de renta de la provincia en ese año concreto—, interactuado con la tendencia temporal: la especificación que hace un uso más completo de la naturaleza dinámica de la serie del INE.

Tabla 15: Efecto del PIB per cápita (fuente: INE, Contabilidad Regional de España) sobre la velocidad de caída de la ratio crédito/depósitos

Modelo	Variable de PIB per cápita	Coef. (tip.)	p	N
A: pendiente ~ PIB medio 2008–2023	Media del periodo, por provincia	0,0041	0,046	52
B: + controles (%65+, oficinas/hab.)	Media del periodo, por provincia	0,0042	0,048	52
A': sin Madrid/Barcelona	Media del periodo, por provincia	0,0025	0,174	50
C: panel FE (prov.+año) x PIB medio	Media del periodo, interacción con año	0,0041	0,040	832
D: panel FE (prov.+año) x PIB contemporáneo	Año a año, tipificado dentro de cada año, interacción con año	0,0041	0,030	832
D': sin Madrid/Barcelona	Año a año, interacción con año	0,0027	0,133	800

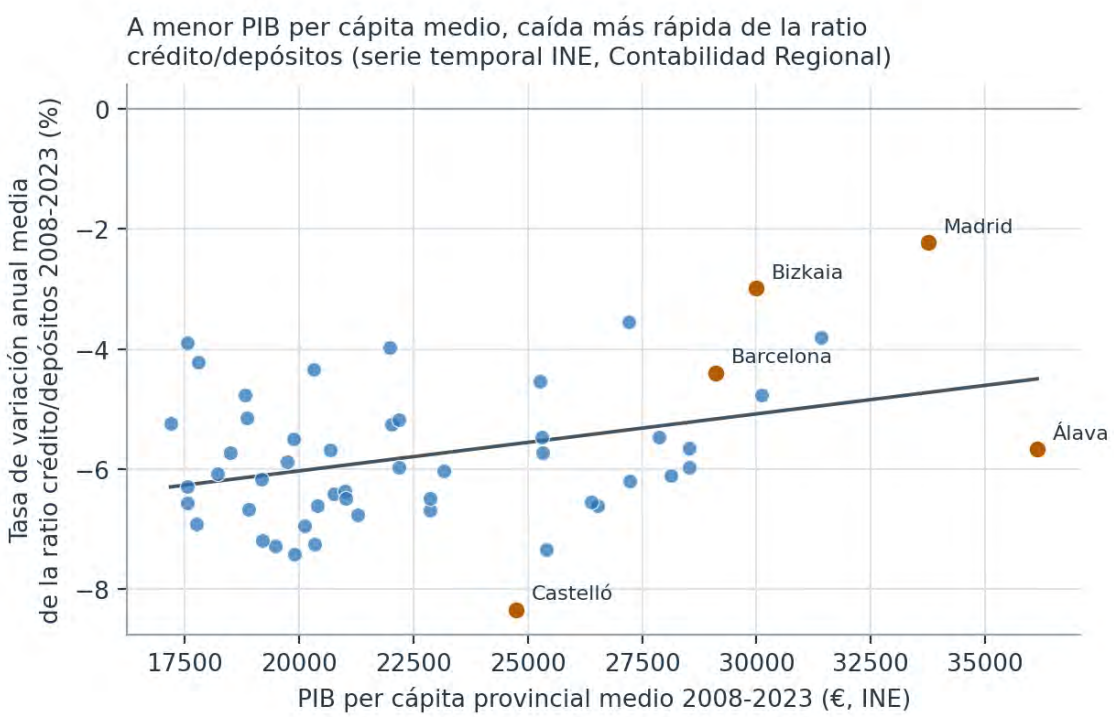
Fuente: *elaboración propia.*

Nota: Modelos A/B/A': OLS con errores robustos HC3. Modelos C/D/D': panel OLS con efectos fijos de provincia y año, errores agrupados por provincia.

El coeficiente es positivo y estadísticamente significativo en los cuatro modelos que usan la muestra completa (A, B, C y D; p entre 0,030 y 0,048): cuanto mayor es el PIB per cápita de una provincia, menos negativa (más lenta) es la pendiente de caída de su ratio crédito/depósitos. El resultado es prácticamente idéntico si se usa el PIB per cápita medio

del periodo (Modelos A-C) o su valor contemporáneo año a año (Modelo D, coef=0,0041, p=0,030): la serie temporal genuina del INE confirma que las provincias con menor PIB per cápita registran una caída significativamente más acelerada de la ratio crédito/depósitos a lo largo de 2008–2023 —exactamente lo que anticipa la hipótesis del apartado 2.9—.

Figura 11: PIB per cápita provincial medio 2008–2023 (INE) y tasa de variación anual de la ratio crédito/depósitos (2008–2023)



Fuente: *elaboración propia a partir de BdE (BIEST, cuadro 4.28) e INE (Contabilidad Regional de España y Estadística Continua de Población).*

Nota: Cada punto es una provincia; la línea es el ajuste lineal simple.

2.9.3 Sensibilidad a Madrid y Barcelona

Al excluir Madrid y Barcelona —los dos centros financieros de mayor PIB per cápita y mayor peso en el sistema bancario nacional, ya señalados como casos particulares en los apartados 2.3 y 2.5—, el coeficiente conserva el signo positivo tanto con el PIB medio (Modelo A', 0,0025, p=0,174) como con el PIB contemporáneo año a año (Modelo D', 0,0027, p=0,133), pero deja de ser estadísticamente significativo al nivel convencional en ambos casos. Esta matización es coherente con la lectura que el propio informe hace en el apartado 2.3 sobre la concentración de crédito en Madrid y Barcelona: una parte relevante de la asociación depende del comportamiento distintivo de esos dos grandes centros financieros y no de un gradiente homogéneo a lo largo de todo el rango de renta provincial.

2.10 Factores institucionales y amortiguadores territoriales: cajas de ahorro y cooperativas de crédito

Una explicación plausible del patrón encontrado en el apartado 2.9 —la ratio crédito/depósitos cae en todas las provincias, pero de forma más acelerada en las más pobres— es que la desaparición de las cajas de ahorro como categoría de entidad, culminada durante la reestructuración bancaria de 2010–2013, eliminó un mecanismo que durante décadas mantuvo buena parte del ahorro captado en cada territorio invertido como crédito en ese mismo territorio, y que su sustitución por bancos de ámbito nacional —sin ese vínculo— facilitó que el ahorro captado en las provincias con menor actividad económica financiase crédito concedido en las provincias con más oportunidades de negocio, típicamente las de mayor renta. Este apartado no pretende demostrar ese mecanismo con los mismos datos de panel de los apartados anteriores —algo que exigiría datos de crédito y depósitos desagregados por entidad y no solo por provincia—, sino documentar, con literatura académica e institucional, que el mecanismo que se propone existió realmente y que su desmantelamiento está bien documentado, como complemento cualitativo al hallazgo cuantitativo de los apartados anteriores.

El vínculo territorial de las cajas de ahorro no fue solo una práctica informal, sino una obligación legal explícita durante buena parte del siglo XX. Una orden ministerial de 1975 restringía la actividad de las cajas a lo que denominaba su «ámbito normal de actuación», definido por los límites de la provincia; una norma de 1977 fue más allá y exigió a estas entidades destinar a la zona donde desarrollaban su actividad «el 50 % como mínimo de su cartera de valores y el 75 % de las inversiones restantes» (Cals Güell, 2001, pp. 3-4), de modo que la mayor parte del ahorro captado en una provincia quedaba legalmente obligada a reinvertirse en ella. Ese «tradicional principio de territorialidad» (Cals Güell, 2001, p. 3) coincidió, además, con el papel que las cajas fueron llamadas a desempeñar como instrumento financiero de las nuevas comunidades autónomas surgidas de la Constitución de 1978. No fue hasta un Real Decreto de 1988 cuando se autorizó la libre expansión geográfica de las cajas fuera de su territorio de origen, abriendo la puerta a una transformación profunda de su estructura espacial en los años noventa y dos mil (véase cap. 7, «Historia del lobby bancario»).

La crisis financiera de 2008–2012 aceleró y culminó ese proceso: la práctica totalidad de las cajas de ahorro españolas se integraron en bancos (mediante fusiones, sistemas institucionales de protección o conversión directa) entre 2010 y 2013, perdiendo su antigua obligación de reinversión territorial y su gobernanza vinculada a instituciones regionales y locales, y quedando integradas en grupos bancarios de ámbito nacional o multinacional. Los estudios sobre esta reestructuración documentan que sus efectos territoriales fueron marcadamente desiguales: Martín-Oliver y Ruano (2015) muestran que la reducción de oficinas entre 2007 y 2014 fue «asimétrica entre espacios geográficos, siendo mayor en los municipios más pequeños»; Cruz-García, Fernández de Guevara y

Maudos (2018), en un estudio publicado por el propio BdE, encuentran una concentración bancaria muy dispar entre provincias —con un índice de Herfindahl provincial que en 2016 iba «de un mínimo de 1.124 en Valencia» a «un máximo de 3.576 en Teruel»—, lo que sugiere que la reducción de la competencia bancaria territorial no ha afectado por igual a las provincias más pobladas y dinámicas que a las más pequeñas y de menor renta. Maudos (2017a, 2017b) llega a conclusiones convergentes, y el informe más reciente sobre inclusión financiera (Maudos y Albert, 2024) confirma que la reducción de oficinas entre 2008 y 2023 osciló entre un 74,9 % en Barcelona y un 31,8 % en Teruel, con la exclusión financiera concentrada en los municipios más pequeños y de menor densidad de población.

Ninguno de estos trabajos contrasta directamente, con datos de crédito y depósitos por provincia, la hipótesis de que ese ahorro drenado se destina de forma neta a las provincias más ricas: esa es la aportación original de este informe (secc. 2.9, «Intermediación territorial»), no una cita textual de la literatura citada. Lo que la literatura sí respalda con solidez es la primera mitad de la cadena causal que propone el equipo promotor: (a) las cajas de ahorro fueron, por diseño legal y no solo por tradición, un mecanismo de reinversión territorial del ahorro; (b) ese mecanismo se desmanteló por completo entre 1988 (fin de la restricción geográfica) y 2013 (fin de las cajas como categoría de entidad autónoma); y (c) la reestructuración bancaria resultante ha tenido, en la práctica, un impacto territorial desigual, más intenso en las provincias más pequeñas y de menor renta. La combinación de esos tres hechos documentados con el resultado cuantitativo del apartado 2.9 —la ratio crédito/depósitos cae más deprisa en las provincias más pobres— constituye un argumento razonablemente sólido, aunque no una prueba directa, de que la desaparición de las cajas de ahorro como amortiguador territorial contribuye a explicar el drenaje relativo de ahorro de las provincias con menor PIB per cápita hacia las de mayor renta.

2.10.1 El papel potencial de las cooperativas de crédito

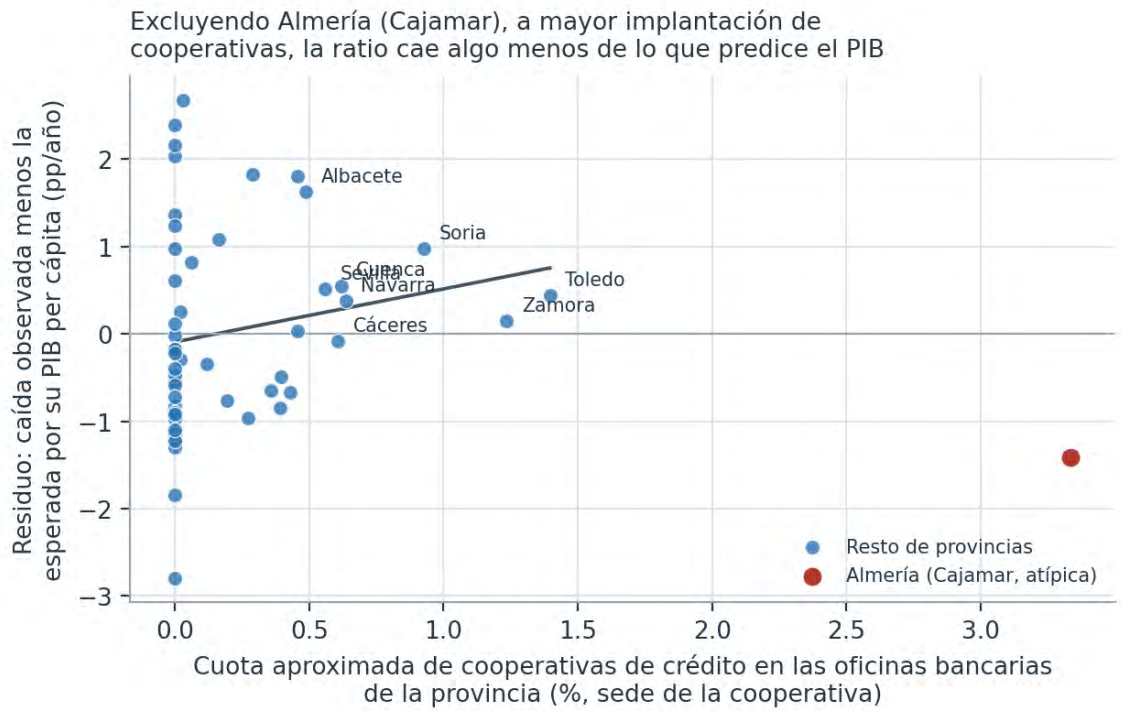
Si la desaparición de las cajas de ahorro contribuye a explicar el patrón del apartado 2.9, cabe esperar que allí donde todavía sobrevive un modelo bancario de vocación territorial similar —las cooperativas de crédito, en particular las cajas rurales, que conservan un fuerte arraigo local y una orientación estatutaria hacia el desarrollo de su territorio— la caída de la ratio crédito/depósitos se amortigüe algo respecto a lo que predice únicamente el PIB per cápita. Se ha construido, con ese fin, un indicador aproximado de implantación cooperativa por provincia a partir del número de oficinas de las principales cooperativas de crédito asociadas a la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC), según su Anuario 2024 (UNACC, 2024), y de Cajamar (Cajamar Caja Rural, s.f.), asignando cada entidad a su provincia de sede histórica —y repartiendo a partes iguales las pocas entidades cuyo propio nombre social declara un ámbito de varias provincias, como «Caja Rural de Albacete, Ciudad Real y Cuenca»—, expresado como cuota sobre el

total aproximado de oficinas bancarias de la provincia (estimado a partir de la densidad de oficinas de la Tabla 22 (Anexo A) y la población de 2023).

Esta variable es, por construcción, una aproximación basta: asigna a una única provincia entidades que en la práctica operan en varias, y no distingue cuánto de esa cuota corresponde a crédito o depósito efectivamente local. Su lectura debe ser, por tanto, la de un indicio y no la de una prueba concluyente. Con esa cautela por delante, la provincia con mayor cuota aproximada de cooperativas de crédito es, con diferencia, Almería —sede de Cajamar, la mayor cooperativa española, con cerca de 980 oficinas en 2024—, seguida de Toledo (sede de Eurocaja Rural), Zamora, Soria, Navarra, Cuenca, Cáceres, Sevilla, Albacete y Teruel: un grupo de provincias mayoritariamente de interior y de renta media-baja, coincidiendo en buena medida con las que muestran caídas más pronunciadas de la ratio en los apartados anteriores.

Cajamar es, sin embargo, un caso atípico dentro de esa lista: con casi 1.000 oficinas y presencia relevante en Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga o Canarias, opera hoy a una escala y con una lógica de expansión más cercana a la de un banco de ámbito nacional que a la de una cooperativa de implantación estrictamente local, por lo que se ha tratado por separado. Excluyendo Almería, la cuota de cooperativas de crédito se asocia de forma positiva y estadísticamente significativa con una caída más lenta de la ratio crédito/depósitos, incluso después de tener en cuenta el PIB per cápita provincial (coeficiente=0,0081; p=0,049; n=51): Zaragoza, Albacete, Soria, Navarra, Sevilla, Zamora, Toledo y Cuenca caen todas algo menos de lo que su nivel de renta por sí solo predice, en línea con lo que cabría esperar si la banca cooperativa de arraigo local sigue ejerciendo, aunque sea parcialmente, la función de amortiguador territorial que antaño desempeñaban las cajas de ahorro.

Figura 12: Cuota aproximada de cooperativas de crédito por provincia y desviación de la pendiente respecto a la que predice el PIB per cápita (excluyendo Almería)



Fuente: *elaboración propia a partir de UNACC (2024), Cajamar y BdE/INE.*

Nota: El residuo positivo indica que la ratio cae menos de lo que predice el PIB per cápita de la provincia.

Este indicio debe matizarse: al introducir conjuntamente el PIB per cápita y la cuota de cooperativas en un mismo modelo (excluyendo de nuevo Almería), el coeficiente de la cuota cooperativa conserva el signo positivo pero pierde significación estadística (coeficiente=0,0039; p=0,32; n=51), lo que indica que, con solo 52 provincias, no hay potencia estadística suficiente para separar con total nitidez el efecto del PIB per cápita del de la implantación cooperativa —ambos tienden a ser altos, o bajos, en las mismas provincias—. El resultado se describe mejor, por tanto, como un indicio razonable y coherente con la hipótesis del apartado 2.10, no como una prueba estadística concluyente e independiente del efecto de la renta.

Una comprobación adicional refina este resultado. Según la Memoria de Sostenibilidad 2024 del Grupo Cooperativo Cajamar (Grupo Cooperativo Cajamar, 2024), de sus 976 oficinas y ventanillas rurales en el conjunto de España, solo 127 están efectivamente en la provincia de Almería —las demás corresponden a su expansión hacia Madrid, Barcelona, Valencia, Málaga o Canarias señalada más arriba—. Sustituyendo la cifra nacional por esta cifra local en el cálculo de la cuota aproximada de cooperativas, la cuota de Almería baja de un valor imposible —superior al 300 % de las oficinas bancarias estimadas de la provincia, un artefacto de haber asignado el total nacional de Cajamar a una sola provincia— a un 43,2 %, que la sitúa en el puesto 11 de 52, por detrás de Toledo,

Zamora, Soria, Navarra, Cuenca, Cáceres, Sevilla y Albacete: una cuota alta, pero ya no estadísticamente inmanejable. Incluyendo Almería con este dato corregido en el modelo conjunto con las 52 provincias, el coeficiente de la cuota cooperativa se mantiene positivo pero se debilita (coeficiente=0,0076; p=0,068; n=52), justo por encima del umbral convencional de significación del 5 %. Además, la propia Almería no muestra el patrón de amortiguación que cabría esperar de su cuota ya corregida: su ratio crédito/depósitos cae incluso algo más rápido de lo que predice su PIB per cápita, no más despacio. Esto refuerza, con una base empírica más sólida que la disponible hasta ahora, la decisión de tratar a Cajamar por separado: no ya por un problema de datos —ya corregido—, sino porque su trayectoria real no respalda la lógica de amortiguador territorial que sí parece cumplirse, de forma moderada, en el resto de provincias con fuerte implantación cooperativa.

2.11 Indicadores y contrastes complementarios de la intermediación territorial

Antes de entrar en el detalle conviene precisar qué papel juega este apartado: no pone a prueba la hipótesis central del informe (secc. 2.9, «Intermediación territorial»), que relaciona la velocidad de caída de la ratio crédito/depósitos con el PIB per cápita provincial. Cumple dos funciones distintas y complementarias. La primera es defensiva: comprobar que ese hallazgo central no está distorsionado por un factor demográfico oculto —la despoblación—, algo que se confirma más abajo. La segunda es descriptiva: documentar, con un indicador distinto (el índice de intermediación territorial, IIT), cómo se concentra geográficamente la función de financiar más de lo que se capta en depósitos, en línea con el fenómeno general de concentración bancaria que es el objeto de este informe. Ninguna de las dos cosas añade evidencia a favor de la hipótesis central, pero tampoco la contradicen.

La ratio crédito/depósitos utilizada en el apartado 2.9 tiene una limitación: puede aumentar simplemente porque el crédito se desploma, aunque los depósitos no crezcan en absoluto. Para separar ambos movimientos se han construido dos indicadores complementarios, con los mismos datos de BdE (BIEST) e INE ya descritos en el apartado 1.6, sin incorporar ninguna fuente nueva. El primero es el *gap* territorial de intermediación: Gap = Depósitos − Crédito, expresado como porcentaje del PIB provincial (GapPIB), que mide la magnitud de la divergencia entre ahorro captado y crédito concedido en cada provincia y año, no solo su cociente.

El GapPIB agregado pasa de ser negativo en 2008 —el crédito superaba a los depósitos en los cuatro cuartiles de PIB per cápita, reflejo del apalancamiento previo a la crisis— a ser positivo en los cuatro en 2023: la provincia mediana de cada cuartil capta hoy más depósitos de los que coloca en crédito local, algo que no ocurría en 2008. Sin embargo, a diferencia de la pendiente de la ratio (secc. 2.9.2, «Contraste econométrico con PIB per cápita»), el GapPIB de 2023 no sigue un gradiente limpio por cuartil de PIB per cápita: es

mayor en el tercer cuartil (43,5 % del PIB) que en el primero (22,1 %), y similar entre el primer cuartil y el cuarto —el de mayor renta— (21,3 %). La Figura 13 muestra por qué: el mayor superávit relativo de depósitos sobre crédito en 2023 se concentra en provincias rurales y muy envejecidas —Zamora (80,6 % del PIB), Soria (76,5 %), Ávila (76,5 %), Ourense (74,8 %), Lugo (72,6 %), Palencia (70,2 %), León (62,2 %) y Salamanca (54,4 %)—, algunas de las cuales tienen un PIB per cápita medio del periodo en la zona media de la distribución (Soria y Palencia superan los 25.000 €, más que la mediana provincial) y no entre las provincias de menor renta en términos absolutos. En el extremo opuesto, provincias de renta igualmente baja o media-baja como Almería (-8,8 % del PIB) o Sevilla (-5,1 %) muestran déficit, no superávit, de depósitos sobre crédito, mientras que grandes centros financieros como Barcelona (3,6 %), Tarragona (3,4 %) o Madrid (6,3 %) se sitúan cerca de cero.

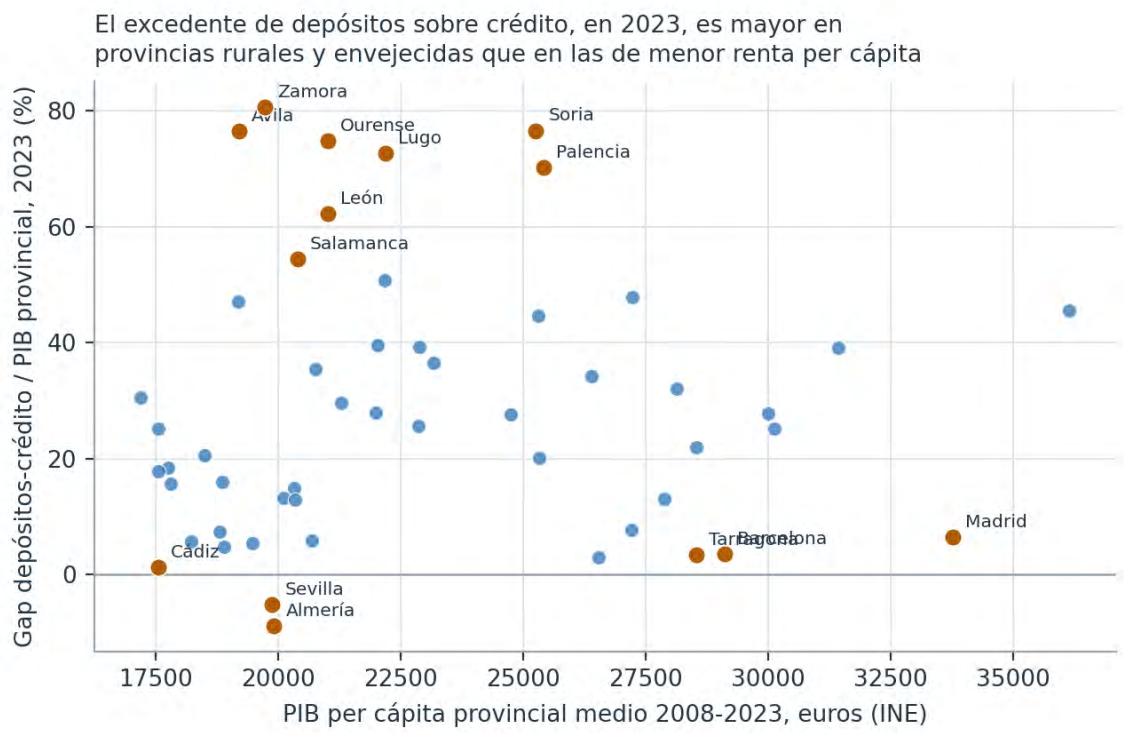
Tabla 16: Provincias con mayor y menor *gap* entre depósitos y crédito en relación con su PIB, 2023

Mayor superávit relativo (2023)	Gap/PIB	Mayor déficit relativo (2023)	Gap/PIB
Zamora	80,6 %	Almería	-8,8 %
Soria	76,5 %	Sevilla	-5,1 %
Ávila	76,5 %	Cádiz	1,3 %
Ourense	74,8 %	Illes Balears	2,9 %
Lugo	72,6 %	Tarragona	3,4 %
Palencia	70,2 %	Barcelona	3,6 %
León	62,2 %	Huelva	4,9 %
Salamanca	54,4 %	Las Palmas	5,4 %

Fuente: *elaboración propia a partir de BdE (BIEST, cuadro 4.28) e INE (Contabilidad Regional de España).*

Nota: GapPIB = (Depósitos − Crédito) / PIB provincial.

Figura 13: Gap entre depósitos y crédito (% del PIB provincial), 2023, frente al PIB per cápita provincial medio del periodo



Fuente: *elaboración propia a partir de BdE (BIEST, cuadro 4.28) e INE (Contabilidad Regional de España y Estadística Continua de Población).*

Nota: Cada punto es una provincia.

Esta falta de gradiente limpio no contradice la hipótesis central del informe, pero admite ahora una precisión cuantificada. Se ha calculado la variación de población de cada provincia entre 2008 y 2023 —con la misma serie de población del INE ya usada para construir el PIB per cápita— y se ha cruzado con el GapPIB de 2023: la correlación del GapPIB con la pérdida de población es muy fuerte ($r=-0,78$; $p<0,001$), mientras que con el PIB per cápita medio del periodo es prácticamente nula ($r=0,05$; ni siquiera significativa por sí sola, $p=0,56$). Al introducir ambas variables juntas en el mismo modelo, la despoblación conserva toda su capacidad explicativa ($p<0,001$) y el PIB per cápita deja de ser significativo ($p=0,16$). En otras palabras: el GapPIB, tal como está construido, mide sobre todo despoblación, no pobreza relativa medida por PIB per cápita —dos fenómenos que conviene no confundir, aunque coincidan con frecuencia en las mismas provincias del interior—. Es importante subrayar que esta precisión afecta únicamente al GapPIB de este apartado: la pendiente de la ratio crédito/depósitos, el resultado central del apartado 2.9, no muestra esa confusión —su correlación con la pérdida de población es prácticamente nula ($r=0,05$; no significativa, $p=0,90$) y el coeficiente del PIB per cápita apenas cambia al controlar por despoblación (de 0,0041 a 0,0040)—, por lo que el hallazgo principal del informe no depende de un efecto demográfico oculto.

El segundo indicador es el índice de intermediación territorial (IIT): la cuota nacional de crédito de una provincia, en porcentaje, menos su cuota nacional de depósitos. Un IIT positivo identifica una provincia «financiadora neta» —concentra más crédito que depósitos en relación con su peso en el conjunto de España—; un IIT negativo, una provincia «captadora neta». El caso más llamativo es Madrid, que pasa de un IIT de -6,84 puntos porcentuales en 2008 —una provincia entonces captadora neta de depósitos— a +3,03 puntos en 2024, ya como la provincia financiadora neta más destacada del país (Figura 14): una variación de casi 10 puntos porcentuales en 16 años. Barcelona, en cambio, ya era financiadora neta en 2008 y se mantiene prácticamente estable (+2,27 a +2,04 puntos). Provincias pequeñas y envejecidas como Ourense, Zamora, Lugo o Palencia muestran un IIT ligeramente negativo y casi plano durante todo el periodo —su cuota nacional, tanto de crédito como de depósitos, es demasiado pequeña como para que una variación relevante se traduzca en un desplazamiento visible en puntos porcentuales—, una limitación del propio indicador que conviene tener presente: el IIT es más informativo para provincias grandes que para las más pequeñas.

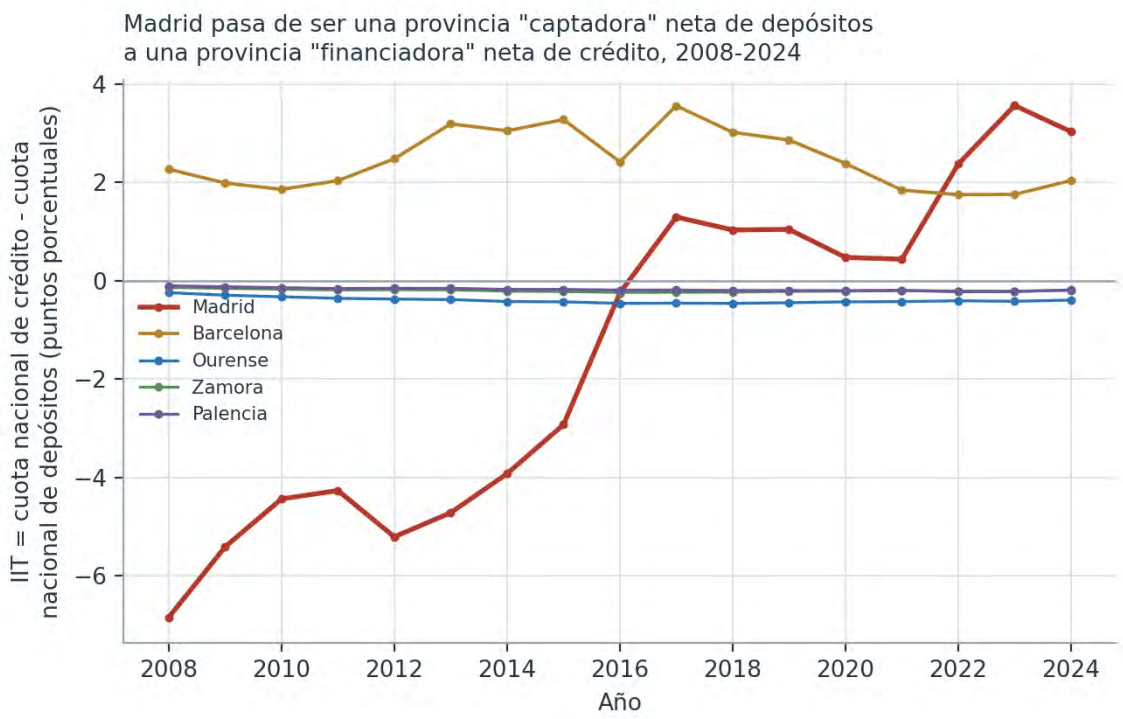
Tabla 17: Índice de intermediación territorial (IIT) en provincias seleccionadas, 2008 y 2024

Provincia	IIT 2008 (pp)	IIT 2024 (pp)	Variación (pp)
Madrid	-6,84	+3,03	+9,88
Barcelona	+2,27	+2,04	-0,23
Sevilla	+0,85	+0,71	-0,14
Almería	+0,62	+0,33	-0,29
Ourense	-0,24	-0,39	-0,15
Lugo	-0,25	-0,39	-0,15
Zamora	-0,14	-0,19	-0,06
Palencia	-0,10	-0,19	-0,08

Fuente: *elaboración propia a partir de BdE (BIEST, cuadro 4.28).*

Nota: IIT = cuota nacional de crédito (%) − cuota nacional de depósitos (%).

Figura 14: Evolución del índice de intermediación territorial (IIT), 2008–2024, provincias seleccionadas



Fuente: *elaboración propia a partir de BdE (BIEST, cuadro 4.28).*

El patrón agregado refuerza esa lectura de concentración: el número de provincias con IIT positivo (financiadoras netas) cae de 26 en 2008 a 20 en 2015 y a solo 15 en 2024 —de la mitad a menos de un tercio de las 52 provincias—, mientras que la dispersión del IIT entre provincias (desviación típica) se reduce de 1,08 puntos en 2008 a 0,71 en 2015 y 0,57 en 2024. La combinación de ambos hechos —menos provincias financiadoras, pero con una dispersión total menor— indica que la función de financiar al resto del sistema no se reparte de forma cada vez más desigual entre las 52 provincias en su conjunto, sino que se concentra cada vez más en un número menor de provincias —encabezadas por Madrid—, mientras la gran mayoría del resto se sitúa cerca de un IIT nulo o ligeramente negativo. Esta lectura conecta directamente con un resultado ya presentado en el apartado 2.3: el HHI de crédito aumenta de 966,7 (2008) a 1.220,9 (2024) mientras el HHI de oficinas, en el mismo periodo, disminuye de 500,2 a 362,3 (Tabla 6). Menos concentración física de la red, pero más concentración territorial del crédito, es exactamente el patrón que cabría esperar si la reducción de oficinas ha ido acompañada de una pérdida de capacidad de intermediación local, y no solo de un cierre de puntos de atención.

2.11.1 Contraste temporal: ¿se acelera la divergencia tras la desaparición de las cajas?

Si la desaparición de las cajas de ahorro como amortiguador territorial (secc. 2.10, «Factores institucionales»), culminada entre 2010 y 2013, contribuye a explicar el patrón

del apartado 2.9, cabría esperar que la divergencia entre PIB per cápita y velocidad de caída de la ratio se intensificase especialmente a partir de ese momento, en vez de ser una característica constante de todo el periodo 2008–2023. Se han realizado dos contrastes para explorar esta posibilidad, ambos con los mismos datos ya utilizados en los apartados anteriores. El primero divide el periodo en cuatro subperiodos —2008–2012, 2013–2015, 2016–2019 y 2020–2023— y repite, dentro de cada uno, la metodología del Modelo A (secc. 2.9.2, «Contraste econométrico con PIB per cápita»): la pendiente temporal de la ratio de cada provincia dentro del subperiodo, regresionada sobre su PIB per cápita medio. El segundo compara dos ventanas más amplias y con mayor potencia estadística —2008–2013 (previa y coincidente con la reestructuración) y 2013–2023 (posterior)—, replicando en cada una el Modelo D (panel de efectos fijos con interacción año x PIB per cápita contemporáneo).

Tabla 18: Coeficiente del PIB per cápita sobre la pendiente de la ratio crédito/depósitos, por subperiodo

Periodo	Especificación	Coef.	p	N
2008–2012	Modelo A dentro del subperiodo	0,0036	0,369	52
2013–2015	Modelo A dentro del subperiodo	0,0058	0,140	52
2016–2019	Modelo A dentro del subperiodo	-0,0009	0,838	52
2020–2023	Modelo A dentro del subperiodo	0,0039	0,333	52
2008–2013 (pre)	Modelo D (panel FE, año x PIB contemp.)	0,0041	0,333	312
2013–2023 (post)	Modelo D (panel FE, año x PIB contemp.)	0,0035	0,156	572
2008–2023 (completo)	Modelo D (panel FE, año x PIB contemp.)	0,0041	0,030	832

Fuente: *elaboración propia.*

Nota: «Coef.» es el coeficiente tipificado del PIB per cápita en cada especificación; errores robustos HC3 (Modelo A) o agrupados por provincia (Modelo D).

Ninguno de los cuatro subperiodos cortos alcanza significación estadística de forma aislada, lo que era esperable: cada uno se estima con solo entre 3 y 5 años de datos por provincia, mucho menos que los 16 años del contraste principal. Más informativa es la comparación pre/post-2013: el coeficiente es prácticamente idéntico en la ventana previa (0,0041, 2008–2013) y en la posterior (0,0035, 2013–2023), y ninguna de las dos ventanas por separado alcanza significación al nivel convencional (p=0,333 y p=0,156 respectivamente); solo el conjunto de los 16 años la alcanza (p=0,030). Esto no respalda la idea de un quiebre puntual coincidente con la desaparición de las cajas de ahorro: el patrón es más compatible con un mecanismo que opera de forma persistente y relativamente estable a lo largo de todo el periodo, y que solo se hace estadísticamente visible al acumular suficientes años de observación, que con una aceleración concentrada

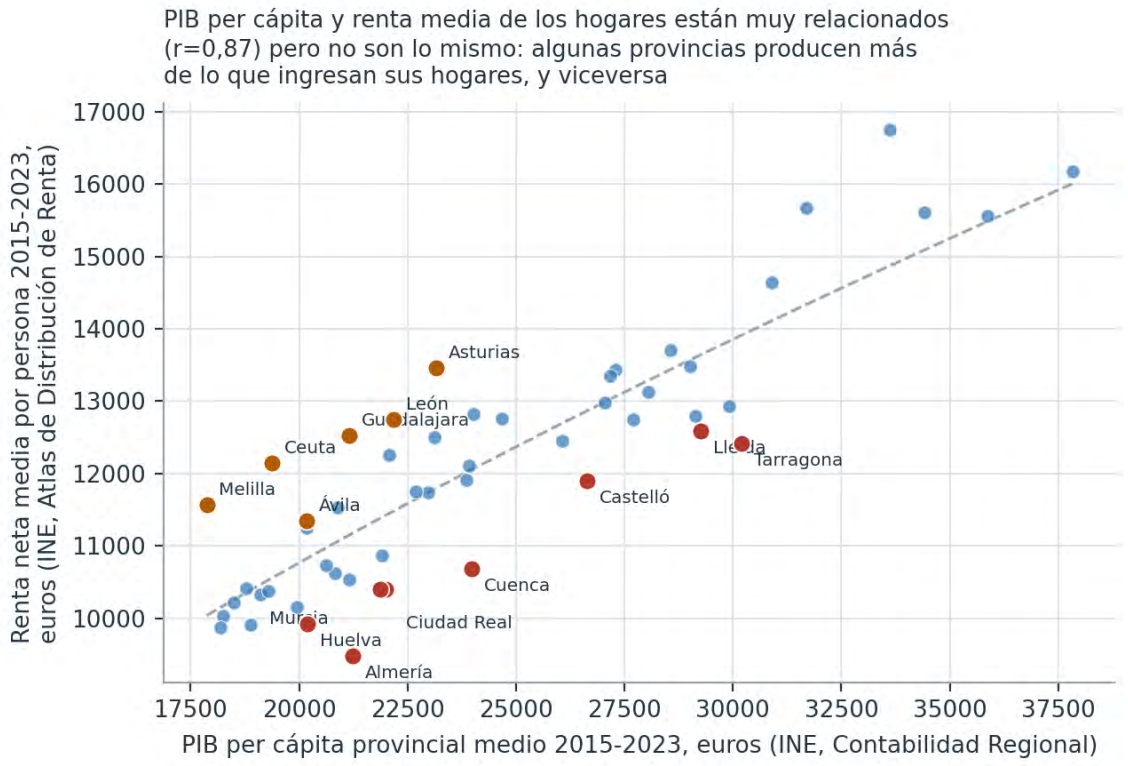
en un momento concreto. Esto matiza, sin invalidar, la lectura institucional del apartado 2.10: la literatura citada documenta con solidez que el mecanismo legal de reinversión territorial desapareció en un periodo relativamente corto (1988–2013), pero los datos de panel disponibles no permiten datar con precisión el momento en que sus efectos sobre la ratio crédito/depósitos se manifestaron con mayor intensidad —si es que existió un momento así, y no un efecto gradual y acumulativo—. Un contraste más concluyente exigiría más años de datos posteriores a 2013 de los que se dispone actualmente, o un test formal de cambio estructural (por ejemplo, un test de Chow) que esta exploración por subperiodos no sustituye.

2.11.2 Robustez con renta media de los hogares (INE, ADRH), 2015–2023

El PIB per cápita utilizado en los apartados 2.9 a 2.11 mide la producción total de la provincia —incluidos beneficios empresariales, inversión y gasto público—, no lo que efectivamente ingresan sus hogares. Para comprobar si el resultado depende de esa distinción, se ha repetido el contraste principal sustituyendo el PIB per cápita por la renta neta media por persona del Atlas de Distribución de Renta de los Hogares (ADRH) del INE, un indicador construido a partir de microdatos fiscales y de la Seguridad Social, no de la contabilidad nacional. La limitación de esta fuente es su cobertura temporal: el ADRH solo está disponible desde 2015, frente a los 16 años (2008–2023) del contraste principal, y Araba/Álava, Gipuzkoa y Navarra quedan excluidas o parcialmente excluidas por tener series incompletas en sus primeros años —un rasgo propio de las provincias forales—. Este apartado es, por tanto, un contraste de robustez en una ventana más corta y reciente (2015–2023, 50 provincias), no un sustituto del contraste principal.

El PIB per cápita y la renta media están, como cabía esperar, muy correlacionados a nivel provincial (r=0,87 en logaritmos, medias 2015–2023), pero no son intercambiables: algunas provincias —Almería, Tarragona, Cuenca, Castellón/Castelló, Lleida, Ciudad Real, Murcia y Huelva, entre las más señaladas— producen bastante más de lo que ingresan sus hogares en relación con su posición en el *ranking* de PIB per cápita, mientras que otras —León, Ávila, Asturias, Guadalajara, Ceuta y Melilla— ocupan una posición relativamente mejor en renta media que en PIB per cápita (Figura 15). La Tabla 19 recoge, para las ocho provincias más destacadas de cada grupo, el PIB per cápita medio, la renta media y la posición que ocupan en cada *ranking*.

Figura 15: PIB per cápita provincial medio frente a renta neta media por persona, 2015–2023



Fuente: *elaboración propia a partir de INE (Contabilidad Regional de España y Atlas de Distribución de Renta de los Hogares).*

Nota: Cada punto es una provincia (n = 50; excluidas Araba/Álava, Gipuzkoa y Navarra).

Tabla 19: Provincias con mayor divergencia entre su posición en PIB per cápita y en renta media de los hogares, 2015–2023

Provincia	PIB pc medio (€)	Renta media (€)	Posición PIB pc	Posición renta media
Almería	21.231	9.475	34	52
Tarragona	30.204	12.410	7	24
Cuenca	23.972	10.682	22	38
Ciudad Real	22.002	10.403	31	42
León	22.181	12.749	29	18
Ávila	20.167	11.343	41	34
Asturias	23.159	13.463	25	9
Ceuta	19.369	12.148	44	26

Fuente: *elaboración propia a partir de INE (Contabilidad Regional de España y ADRH).*

Nota: Posición 1 = mayor valor, sobre 50 provincias. Almería y Tarragona producen mucho más de lo que ingresan sus hogares en relación con su posición en PIB per cápita; León y Asturias, lo contrario.

Con esa salvedad presente, el resultado central del informe se sostiene al sustituir el PIB per cápita por la renta media. El Modelo A (pendiente de la ratio 2015–2023 ~ nivel de renta, tipificado) da un coeficiente positivo y significativo tanto con renta media (coef=0,0053; p=0,015; n=50) como con PIB per cápita calculado en la misma ventana 2015–2023 para que la comparación sea limpia (coef=0,0043; p=0,036; n=50) —de hecho, algo más significativo con renta media que con PIB per cápita—. El Modelo D (panel de efectos fijos con interacción año x renta contemporánea) confirma el patrón: coef=0,0044, p=0,038 con renta media, frente a coef=0,0046, p=0,015 con PIB per cápita en la misma ventana; ambos del mismo signo y magnitud similar. Como en el contraste principal, el resultado con renta media pierde algo de fuerza al excluir Madrid y Barcelona (coef=0,0043; p=0,058, justo por encima del umbral convencional), la misma matización ya señalada en el apartado 2.9.3. La Tabla 20 resume los cinco modelos.

Tabla 20: Contraste de robustez: renta media de los hogares (ADRH) frente a PIB per cápita, 2015–2023

Modelo	Variable de renta	Coef. (tip.)	p	N
A: pendiente ~ renta media (ADRH), 2015–2023	Renta neta media por persona	0,0053	0,015	50
A: pendiente ~ PIB per cápita, misma ventana 2015–2023	PIB per cápita (INE)	0,0043	0,036	50
D: panel FE x renta contemporánea, 2015–2023	Renta neta media por persona	0,0044	0,038	456
D: panel FE x PIB contemporáneo, misma ventana	PIB per cápita (INE)	0,0046	0,015	456
D': renta media, sin Madrid/Barcelona	Renta neta media por persona	0,0043	0,058	438

Fuente: *elaboración propia a partir de BdE (BIEST) e INE (Atlas de Distribución de Renta de los Hogares y Contabilidad Regional de España).*

Nota: Errores robustos HC3 (Modelo A) o agrupados por provincia (Modelo D).

En síntesis, sustituir el PIB per cápita por la renta media de los hogares no cambia la conclusión del apartado 2.9: la velocidad de caída de la ratio crédito/depósitos sigue asociándose de forma significativa al nivel de renta de la provincia, se mida como producción total (PIB per cápita) o como ingreso efectivo de los hogares (renta media, ADRH). Esto refuerza la robustez del hallazgo principal frente a una de las críticas más razonables que se le podían hacer —que el PIB per cápita no es lo mismo que la renta de los hogares—, aunque queda limitado a los nueve años en que ambas fuentes coinciden.

3. Conclusiones

3.1 Discusión de resultados y principales conclusiones

El análisis realizado muestra que la transformación territorial del sistema bancario español desde 2008 no puede interpretarse únicamente como un proceso de reducción de oficinas y empleo. Junto con la intensa contracción de la red física, se ha producido una reconfiguración de la función de intermediación financiera entre territorios, caracterizada por una evolución cada vez más diferenciada de los depósitos captados y del crédito territorializado. Mientras que el crédito real se redujo un 51,5 % entre 2008 y 2024, los depósitos reales permanecieron prácticamente estables (-0,9 %). Además, las 52 provincias experimentaron una reducción del crédito real, mientras que 29 registraron un aumento de los depósitos reales.

Esta divergencia se refleja especialmente bien en la ratio crédito/depósitos, que constituye uno de los indicadores centrales del informe. Tras alcanzar valores excepcionalmente elevados al final del ciclo expansivo anterior a la crisis financiera, la ratio disminuye de forma generalizada durante el periodo analizado y se sitúa en torno a 0,76 en 2024. Su caída no debe interpretarse mecánicamente como evidencia de una transferencia directa del ahorro de unas provincias hacia otras, puesto que las entidades bancarias operan con balances integrados y movilizan recursos entre territorios y mercados. Sin embargo, sí constituye evidencia de una creciente desconexión territorial entre la captación de depósitos y la localización del crédito: en numerosos territorios, el mantenimiento o crecimiento de los depósitos convive con una reducción muy intensa del crédito registrado localmente.

La evolución de los índices de concentración refuerza esta interpretación. Entre 2008 y 2024, el HHI territorial del crédito aumenta de 966,7 a 1.220,9, mientras que el correspondiente a los depósitos disminuye de 1.260,4 a 1.004,7. El crédito se concentra, por tanto, territorialmente mientras los depósitos presentan una distribución progresivamente menos concentrada. Madrid constituye el caso más destacado: su participación en el crédito territorial aumenta del 24,6 % al 30,3 %, mientras su cuota en los depósitos disminuye. En términos sintéticos, el ahorro depositado se distribuye territorialmente de forma más amplia, mientras que el crédito se concentra en mayor medida en determinados territorios.

Este resultado introduce una dimensión adicional en el análisis de la concentración bancaria. La cuestión no es únicamente si determinados territorios pierden oficinas o entidades, sino también en qué medida conservan capacidad para mantener crédito territorializado en relación con el ahorro captado. Las provincias que presentan una baja ratio crédito/depósitos y, simultáneamente, niveles reducidos de crédito sobre PIB ilustran con especial claridad esta desconexión. El fenómeno es compatible con una pérdida relativa de capacidad de intermediación financiera local, aunque los datos

disponibles no permiten identificar el destino último de los recursos captados ni construir balances financieros cerrados para cada provincia.

Los resultados econométricos incorporados al informe aportan una segunda evidencia relevante. La reducción de la ratio crédito/depósitos se produce en todas las provincias, pero su intensidad no es territorialmente homogénea. El contraste longitudinal muestra una asociación significativa entre el PIB per cápita provincial y la evolución de la ratio: las provincias con menor nivel de renta presentan, en promedio, una caída más intensa de la relación entre crédito y depósitos. La sustitución del PIB per cápita por la renta media de los hogares mantiene el mismo patrón. No obstante, la significación estadística se debilita al excluir Madrid y Barcelona, por lo que el resultado debe interpretarse como una asociación relevante, pero no como un gradiente homogéneo ni como evidencia causal concluyente.

La interpretación de esta relación exige distinguir entre oferta y demanda de crédito. Una menor ratio crédito/depósitos en las provincias de menor renta puede responder parcialmente a una demanda solvente de financiación más reducida, a diferencias en estructura productiva, demografía, inversión o dinamismo empresarial. Por ello, los resultados no permiten concluir que la concentración bancaria sea por sí sola la causa de la divergencia observada. No obstante, la persistencia del patrón en diferentes especificaciones y medidas de renta, junto con la evidencia descriptiva sobre depósitos, crédito y concentración territorial, justifica considerar la capacidad territorial de intermediación como una dimensión específica del proceso de reestructuración bancaria.

Los indicadores complementarios matizan esta conclusión. El *gap* entre depósitos y crédito en relación con el PIB no reproduce un gradiente limpio por renta y se encuentra estrechamente relacionado con la pérdida de población, por lo que no debe utilizarse como prueba directa de la hipótesis principal. El índice de intermediación territorial, en cambio, aporta una perspectiva adicional sobre la divergencia entre la cuota provincial de crédito y la cuota de depósitos y permite identificar qué territorios concentran una proporción de crédito superior o inferior a la que correspondería a su participación en los depósitos. Ambos indicadores deben interpretarse como medidas de desequilibrio territorial y no como trazadores del destino efectivo de los fondos.

La dimensión institucional ayuda asimismo a interpretar los resultados. La desaparición de las cajas de ahorro supuso la pérdida de entidades históricamente vinculadas a ámbitos territoriales concretos y modificó los mecanismos mediante los cuales el ahorro captado mantenía una relación con la financiación de esos territorios. El análisis realizado no encuentra evidencia suficiente para atribuir a la desaparición de las cajas una ruptura temporal puntual en la divergencia entre crédito y depósitos, por lo que no puede establecerse una relación causal directa. Su desaparición debe interpretarse, más prudentemente, como parte de una transformación institucional más amplia del modelo territorial de intermediación.

En sentido contrario, la presencia de cooperativas de crédito ofrece indicios de un posible factor amortiguador territorial. Las provincias con mayor presencia de banca cooperativa presentan inicialmente una evolución relativamente menos negativa de la ratio crédito/depósitos, aunque esta asociación pierde significación cuando se incorpora simultáneamente el PIB per cápita y es sensible al tratamiento de casos atípicos. El resultado no permite atribuir un efecto causal a las cooperativas, pero plantea una línea relevante para investigaciones posteriores: determinar si las entidades con mayor arraigo territorial presentan pautas diferentes de asignación del crédito respecto de las entidades con estrategias de ámbito nacional.

La contracción de la red física debe situarse dentro de esta transformación más amplia. Entre 2008 y 2024 desapareció el 61,9 % de las oficinas, mientras la población española aumentó y envejeció. El análisis municipal muestra, además, un incremento del número de municipios y de población sin oficina bancaria. La reorganización territorial presenta así dos dimensiones relacionadas pero distintas: una dimensión de acceso, asociada a la presencia física de servicios bancarios, y una dimensión de intermediación, relacionada con el crédito que permanece territorializado en relación con los recursos financieros captados.

En conjunto, los resultados sugieren que la transformación bancaria española posterior a 2008 ha producido algo más profundo que una reducción de capacidad instalada. La geografía de la captación del ahorro y la geografía de la asignación territorial del crédito muestran una creciente desconexión. Los depósitos permanecen ampliamente distribuidos por el territorio mientras el crédito se concentra progresivamente, y la reducción de la ratio crédito/depósitos resulta más intensa en una parte de las provincias con menor nivel de renta. Desde esta perspectiva, la concentración bancaria adquiere una dimensión territorial que no queda suficientemente recogida mediante los indicadores tradicionales de concentración entre entidades ni mediante el mero recuento de oficinas.

Esta conclusión abre una línea de investigación especialmente relevante. El siguiente paso consiste en determinar hasta qué punto la reducción de competencia y presencia bancaria local contribuye, una vez controladas las diferencias de demanda y estructura económica, a que determinados territorios funcionen crecientemente como captadores netos de depósitos en relación con el crédito territorializado en ellos. Para responder de manera causal serían necesarios datos más desagregados sobre crédito a hogares y empresas, nueva financiación concedida, presencia de entidades por provincia y, especialmente, información que permitiera aproximar los flujos financieros entre territorios. Con las fuentes actualmente disponibles no puede identificarse el recorrido de los fondos, pero sí documentarse un resultado central: durante la profunda reestructuración del sistema bancario español, la distribución territorial de los depósitos y la del crédito han seguido trayectorias crecientemente diferentes.

3.2 Limitaciones y decisiones del investigador

La asignación territorial de los saldos constituye la primera limitación. Crédito y depósitos se registran según la localización estadística disponible, pero no representan necesariamente financiación destinada exclusivamente a residentes o empresas de la provincia. Las entidades operan en redes nacionales y pueden movilizar recursos entre territorios.

La segunda limitación deriva de la naturaleza de las magnitudes. Crédito y depósitos son *stocks* de diciembre, mientras PIB y VAB son flujos anuales. Sus cocientes sirven para comparar escalas, no para medir el volumen de nueva financiación durante el año. Del mismo modo, una variación del saldo vivo puede reflejar amortizaciones, cancelaciones, reclasificaciones y nuevas operaciones.

La tercera limitación afecta a la deflactación. Se utiliza el IAPC general de España de diciembre como deflactor nacional común. Esta decisión hace comparable el poder adquisitivo temporal de los saldos, pero no constituye un índice específico del crédito o los depósitos y no recoge diferencias provinciales de precios. Al ser común, tampoco modifica las cuotas territoriales dentro de un mismo año.

La cuarta limitación concierne a la red. El número de oficinas mide establecimientos, no horarios, plantilla, amplitud de servicios, distancia o calidad de atención. Tampoco incorpora de manera homogénea cajeros, agentes, unidades móviles, Correos o canales digitales. La separación de Ceuta y Melilla solo es posible desde 2015 mediante el panel municipal; los años anteriores no se imputan.

La quinta limitación corresponde al empleo. La serie D_EAS20081 mide el empleo total nacional de las entidades de depósito y no el empleo de oficinas. No dispone de un desglose provincial comparable y, por tanto, solo contextualiza la transformación operativa agregada.

La sexta limitación afecta a las variables empresariales. La ruptura del DIRCE entre 2022 y 2023 impide interpretar el cambio acumulado como una serie homogénea. Las densidades se conservan con advertencia, pero no se elaboran *rankings* longitudinales del número de empresas.

Finalmente, el diseño combina evidencia descriptiva, asociativa y multivariante, pero no identifica efectos causales. Las regresiones permiten condicionar la asociación entre la evolución de la ratio crédito/depósitos y la renta provincial, así como realizar pruebas de sensibilidad, pero no eliminan la posibilidad de variables omitidas ni permiten atribuir cierres, saldos o cuotas a una característica territorial concreta. El informe no observa rentabilidad de cada oficina, costes, estrategia de entidad, demanda efectiva, digitalización, decisiones individuales de concesión de crédito ni el destino final de los fondos captados en cada provincia.

A las limitaciones anteriores se añaden las siguientes, específicas del contraste de los apartados 2.9 a 2.11. La ventana común a las dos fuentes —crédito/depósitos del BdE y PIB per cápita del INE— es 2008–2023 (16 años), un año menos que la serie de crédito y depósitos por sí sola (que llega a 2024), porque el INE no había publicado aún el PIB provincial de 2024 en el momento de esta consulta; los valores de Illes Balears, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife siguen dependiendo de la desagregación insular que publica el INE en algunos años de la serie, agregada por población.

El resultado agregado del apartado 2.9 pierde significación estadística —sin cambiar de signo— al excluir Madrid y Barcelona (secc. 2.9.3, «Sensibilidad a Madrid y Barcelona»): una parte relevante de la asociación depende del comportamiento distintivo de esos dos grandes centros financieros y no de un gradiente homogéneo a lo largo de todo el rango de renta provincial. El mecanismo institucional del apartado 2.10 se apoya en literatura sobre el marco regulatorio histórico de las cajas de ahorro y sobre el impacto territorial desigual de la reestructuración bancaria, pero ninguna de esas fuentes contrasta directamente, con datos de crédito y depósitos por provincia, la hipótesis de drenaje neto de ahorro hacia las provincias más ricas: esa hipótesis específica es una aportación original de este informe, no una conclusión tomada de la bibliografía citada.

El indicio sobre cooperativas de crédito del apartado 2.10 se basa en una cuota de oficinas construida asignando cada cooperativa multiprovincial a su provincia de sede, sin datos de crédito y depósitos propios de esas entidades por provincia; pierde significación estadística cuando se controla simultáneamente por PIB per cápita, y depende de excluir a Almería (Cajamar) como caso atípico. Debe leerse como un indicio razonable, no como una prueba concluyente e independiente del efecto de la renta. Como en el resto del informe, la relación entre PIB per cápita y velocidad de caída de la ratio es, en todo caso, asociativa y no permite establecer causalidad: no puede descartarse que refleje, en todo o en parte, un tercer factor común (por ejemplo, menor dinamismo empresarial o mayor envejecimiento) en lugar de, o además de, un mecanismo de drenaje de depósitos asociado a la desaparición de las cajas de ahorro y la menor competencia bancaria territorial.

El *gap* depósitos-crédito y el índice de intermediación territorial del apartado 2.11 comparten las limitaciones de fondo ya señaladas para la ratio: son magnitudes asociativas, no permiten atribuir causalidad, y no equivalen a trazar el destino real de un depósito concreto. El GapPIB, además, mide sobre todo despoblación y no renta per cápita: su correlación con la pérdida de población 2008–2023 es muy fuerte (r=-0,78) y con el PIB per cápita es prácticamente nula (r=0,05), según el análisis del propio apartado 2.11, por lo que su lectura como evidencia de pobreza relativa debe descartarse en favor de una lectura demográfica. El IIT, por construcción, es poco informativo para provincias con una cuota nacional pequeña, cuyo indicador apenas se mueve aunque su situación interna cambie de forma relevante. El contraste por subperiodos del apartado 2.11.1

tiene, a su vez, una potencia estadística limitada: cada subperiodo corto se estima con muy pocos años por provincia, y la comparación pre/post-2013 con mayor potencia no puede descartar una aceleración real que los datos actuales, limitados a 2008–2023, no permitan detectar con claridad.

3.3 Posibles próximos pasos o investigaciones

Una primera ampliación consistiría en mantener actualizado desde 2025 el panel provincial con el mismo cierre anual y preservar las reglas de cobertura, deflactación y conciliación. La continuidad metodológica es especialmente importante para distinguir cambios reales de revisiones estadísticas o rupturas de fuente.

Una segunda línea debería incorporar medidas explícitas de accesibilidad espacial. El tiempo de desplazamiento hasta la oficina más próxima, junto con la disponibilidad de transporte y canales alternativos, permitiría pasar de densidades provinciales a una medida más próxima a la experiencia efectiva de la población.

También sería posible estudiar de forma longitudinal la relación entre cambios de saldos, estructura productiva, envejecimiento y red, utilizando modelos que separen diferencias permanentes entre provincias de cambios dentro de cada territorio. Ese análisis requeriría definir con precisión la unidad causal y evitar interpretar los saldos territorializados como financiación exclusivamente local.

Finalmente, la integración con el panel entidad–municipio permitiría examinar en qué medida las diferencias provinciales responden a la composición histórica de las redes y a estrategias específicas de las entidades. Esta ampliación debería mantener separadas la concentración de saldos entre provincias, la concentración de oficinas entre entidades y la disponibilidad efectiva de atención en cada municipio.

Más allá de estas líneas, el contraste de los apartados 2.9 a 2.11 sugiere dos ampliaciones concretas: extender la serie de PIB per cápita del INE a 2024 en cuanto esté disponible, y buscar datos de crédito y depósitos desagregados por tipo de entidad (cooperativa vs. banco) que permitan contrastar de forma más directa, y con mayor potencia estadística, el mecanismo institucional propuesto en el apartado 2.10.

El contraste presentado en los apartados 2.9 a 2.11 ya incorpora una serie temporal propia de PIB per cápita provincial (Contabilidad Regional de España del INE, 2008–2023), en lugar de un corte transversal de un único año.

El apartado 2.11 se ha ampliado ya con un control explícito de despoblación, que resultó ser el verdadero factor detrás del GapPIB. Queda pendiente, si se retoma este contraste, incorporar otras variables demográficas (envejecimiento, densidad, población rural) que podrían matizar aún más ese resultado, así como extender la ventana temporal posterior a 2013 en cuanto se disponga de más años de PIB per cápita del INE, con el fin de aplicar un test formal de cambio estructural que el contraste exploratorio por subperiodos del

apartado 2.11.1 no sustituye. El apartado 2.11.2 añade, además, un contraste de robustez con renta media de los hogares en lugar de PIB per cápita; una ampliación natural sería recuperar esa misma comparación para provincias forales (Araba/Álava, Gipuzkoa, Navarra) en cuanto el INE complete su serie del Atlas de Distribución de Renta de los Hogares.

Bibliografía

Referencias bibliográficas

Banco de España. (2008). *Informe Anual 2007* (cap. 6). https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/07/Fic/cap6.pdf

Banco de España. (2009). *Informe Anual 2008* (cap. 6). https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/08/cap6.pdf

Banco de España. (2017). *Informe sobre la crisis financiera y bancaria en España, 2008–2014*. https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/InformacionInteres/ReestructuracionSectorFinanciero/Arc/Fic/InformeCrisis_Completo_web.pdf

Cajamar Caja Rural. (s.f.). *Información corporativa (oficinas y sede)*.

Cals Güell, J. (2001). *Las cajas de ahorro en el sistema financiero español: trayectoria histórica y realidad actual* [Documento de trabajo]. Universitat Autònoma de Barcelona. https://ddd.uab.cat/repec/doc/wpdea0208.pdf

Cruz-García, P., Fernández de Guevara, J. y Maudos, J. (2018). Concentración y competencia bancarias en España: el impacto de la crisis y la reestructuración. *Revista de Estabilidad Financiera*, (34). Banco de España. https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/11236/1/Articulo_Cruz_Guevara_Maudos.pdf

Grupo Cooperativo Cajamar. (2024). *Memoria de Sostenibilidad / Informe Integrado 2024: red de oficinas y ventanillas rurales por comunidad autónoma y provincia*. https://www.bcc.es/es/informacion-para-inversores/informacion-financiera

Jiménez Gonzalo, C. y Tejero Sala, H. (2018). Cierre de oficinas bancarias y acceso al efectivo en España. *Revista de Estabilidad Financiera*, (34). Banco de España. https://repositorio.bde.es/handle/123456789/11224

Martín-Oliver, A. y Ruano, S. (2015). La geografía del cierre de oficinas bancarias en España, 2007–2014. *Papeles de Economía Española*, (146). https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/146art13.pdf

Maudos, J. (2017a). Bank restructuring and access to financial services: The Spanish case. *Growth and Change*, *48*(4), 963–990. https://doi.org/10.1111/grow.12211

Maudos, J. (2017b). Banking concentration in Spain at provincial level. *Spanish Economic and Financial Outlook (SEFO)*, *6*(6), 21–35. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_SEFO/034art04.pdf

Maudos, J. y Albert, C. (2024). *Informe sobre la inclusión financiera en España 2023*. Observatorio de Inclusión Financiera (AEB, CECA, UNACC). https://observatorioinclusionfinanciera.es/wp-content/uploads/2024/07/Informe-sobre-la-inclusion-financiera-en-Espana-2023.pdf

Unión Nacional de Cooperativas de Crédito [UNACC]. (2024). *Anuario 2024: evolución de oficinas operativas y cajeros automáticos de las cooperativas de crédito asociadas (2020–2024)*.

Fuentes estadísticas y registrales

Banco de España. (s.f.-a). *BIEST (Sistema de búsqueda de información estadística), cuadro 4.28 «Detalle por provincias»: series D_BFDE00xx (crédito a AAPP y OSR) y D_BFLADTxx (depósitos de AAPP y OSR), frecuencia trimestral, 1986–2026* [Base de datos].

Banco de España. (s.f.-b). *Boletín Estadístico, capítulo 4: crédito, depósitos, oficinas y empleo de las entidades de depósito*. https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/otras-clasificaciones/publicaciones/boletin-estadistico/capitulo-4.html

Banco de España. (s.f.-c). *Cuadro 4.28: crédito y depósitos de las entidades de depósito* [Conjunto de datos]. https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/xlsx/be0428.xlsx

Banco de España. (s.f.-d). *Cuadro 4.46 y serie D_EAS20081: empleo total de las entidades de depósito* [Conjunto de datos]. https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/xlsx/be0446.xlsx

Banco de España. (s.f.-e). *Cuadro 4.49: oficinas de las entidades de depósito* [Conjunto de datos]. https://www.bde.es/webbe/es/estadisticas/compartido/datos/xlsx/be0449.xlsx

Eurostat. (s.f.). *IAPC general de España (CP00), índice mensual* [Conjunto de datos]. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_hicp_midx/default/table?lang=es

Instituto Nacional de Estadística [INE]. (s.f.-a). *Atlas de Distribución de Renta de los Hogares (ADRH), tabla 53689 «Indicadores de renta media y mediana», indicador «Renta neta media por persona», resultados provinciales, serie 2015–2023* [Conjunto de datos]. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177088&menu=resultados&idp=1254735976608

Instituto Nacional de Estadística [INE]. (s.f.-b). *Contabilidad Regional de España, tabla 76926 «P.I.B. a precios de mercado y valor añadido bruto a precios básicos por ramas de actividad: precios corrientes por provincias y periodo», 2000–2023(P)* [Conjunto de datos]. https://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?tpx=76926

Instituto Nacional de Estadística [INE]. (s.f.-c). *Directorio Central de Empresas (DIRCE)* [Conjunto de datos]. https://www.ine.es/dyngs/Prensa/es/DIRCE2024.htm

Instituto Nacional de Estadística [INE]. (s.f.-d). *Padrón y Estadística Continua de Población, tabla 56945 «Población residente por fecha, sexo y edad (desde 1971)», población a 1 de enero y a 1 de julio, 2008–2024* [Conjunto de datos]. https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=56945

Archivos de análisis del proyecto

Panel provincial integrado: series fuente, indicadores derivados, metodología, controles de calidad y contexto histórico 2000–2008.

Panel municipal integrado: indicadores municipio–año y entidad–municipio–año utilizados para el puente 2015–2024.

Informe municipal complementario: desarrollo de trayectorias locales, proveedor único, concentración de la red, linajes y factores asociados a la pérdida de la última oficina.

Anexo A. Síntesis provincial

El anexo presenta dos tablas complementarias para las 52 unidades territoriales. La primera resume las trayectorias financieras; la segunda reúne demografía, red y acceso municipal. La división evita comprimir todos los indicadores en una única tabla y permite leer cada dimensión con una anchura semejante a la utilizada en el informe municipal.

Tabla 21: Indicadores financieros provinciales, 2008–2024

Territorio	Δ crédito real	Δ depósitos real	Δ cuota crédito	Δ cuota depósitos	Crédito/ depósitos OSR 2024
Araba/Álava	-58,2 %	-12,8 %	-0,1 pp	-0,1 pp	0,56
Albacete	-47,9 %	+13,1 %	+0,0 pp	+0,1 pp	0,75
Alicante/Alacant	-58,0 %	-12,0 %	-0,4 pp	-0,2 pp	0,76
Almería	-55,5 %	+16,0 %	-0,1 pp	+0,2 pp	1,11
Ávila	-70,1 %	-12,4 %	-0,1 pp	-0,0 pp	0,40
Badajoz	-43,4 %	+14,8 %	+0,1 pp	+0,2 pp	0,75
Balears, Illes	-49,3 %	+37,1 %	+0,1 pp	+0,7 pp	0,92
Barcelona	-56,4 %	-14,1 %	-1,6 pp	-1,3 pp	0,95
Burgos	-64,0 %	-13,7 %	-0,2 pp	-0,1 pp	0,55
Cáceres	-60,2 %	+1,6 %	-0,1 pp	+0,0 pp	0,45
Cádiz	-55,9 %	+12,1 %	-0,1 pp	+0,2 pp	0,98
Castellón/Castelló	-71,7 %	-7,5 %	-0,6 pp	-0,0 pp	0,68
Ciudad Real	-59,2 %	+9,0 %	-0,1 pp	+0,1 pp	0,57
Córdoba	-58,7 %	+6,0 %	-0,2 pp	+0,1 pp	0,71
Coruña, A	-43,6 %	+26,3 %	+0,3 pp	+0,6 pp	0,52
Cuenca	-64,3 %	-19,8 %	-0,1 pp	-0,1 pp	0,53
Girona	-59,6 %	-9,4 %	-0,2 pp	-0,1 pp	0,78
Granada	-61,6 %	+6,6 %	-0,3 pp	+0,1 pp	0,76
Guadalajara	-68,6 %	-13,8 %	-0,2 pp	-0,0 pp	0,85
Gipuzkoa	-46,0 %	+0,7 %	+0,2 pp	+0,1 pp	0,56
Huelva	-58,4 %	+17,4 %	-0,1 pp	+0,1 pp	0,89
Huesca	-58,0 %	-0,0 %	-0,0 pp	+0,0 pp	0,60
Jaén	-50,8 %	+8,2 %	+0,0 pp	+0,1 pp	0,67
León	-63,6 %	-13,3 %	-0,2 pp	-0,1 pp	0,47
Lleida	-59,4 %	-4,7 %	-0,1 pp	-0,0 pp	0,69
Rioja, La	-65,1 %	-3,9 %	-0,2 pp	+0,0 pp	0,61

Territorio	Δ crédito real	Δ depósitos real	Δ cuota crédito	Δ cuota depósitos	Crédito/ depósitos OSR 2024
Lugo	-51,8 %	+20,8 %	-0,0 pp	+0,1 pp	0,34
Madrid	-40,2 %	-16,9 %	+5,7 pp	-4,2 pp	0,94
Málaga	-50,9 %	+25,6 %	+0,0 pp	+0,6 pp	0,88
Murcia	-62,7 %	-8,7 %	-0,6 pp	-0,1 pp	0,86
Navarra	-52,2 %	-2,9 %	-0,0 pp	+0,0 pp	0,70
Ourense	-55,7 %	+17,5 %	-0,0 pp	+0,1 pp	0,33
Asturias	-45,6 %	+4,3 %	+0,2 pp	+0,2 pp	0,59
Palencia	-63,1 %	+5,8 %	-0,1 pp	+0,0 pp	0,37
Palmas, Las	-45,4 %	+46,7 %	+0,2 pp	+0,6 pp	0,97
Pontevedra	-54,2 %	+19,5 %	-0,1 pp	+0,3 pp	0,69
Salamanca	-63,2 %	-11,8 %	-0,1 pp	-0,1 pp	0,50
Santa Cruz de Tenerife	-58,8 %	+23,7 %	-0,2 pp	+0,3 pp	0,82
Cantabria	-58,8 %	+11,0 %	-0,1 pp	+0,2 pp	0,57
Segovia	-55,3 %	-5,2 %	-0,0 pp	-0,0 pp	0,53
Sevilla	-48,6 %	+8,3 %	+0,2 pp	+0,3 pp	1,03
Soria	-47,1 %	-0,1 %	+0,0 pp	+0,0 pp	0,44
Tarragona	-62,9 %	-10,4 %	-0,4 pp	-0,1 pp	0,93
Teruel	-58,7 %	-10,4 %	-0,0 pp	-0,0 pp	0,47
Toledo	-55,0 %	+15,4 %	-0,1 pp	+0,2 pp	0,65
Valencia/València	-58,7 %	+10,8 %	-0,9 pp	+0,7 pp	0,68
Valladolid	-46,3 %	+8,7 %	+0,1 pp	+0,1 pp	0,62
Bizkaia	-40,1 %	-1,4 %	+0,6 pp	+0,1 pp	0,70
Zamora	-53,6 %	+9,0 %	-0,0 pp	+0,0 pp	0,40
Zaragoza	-52,0 %	-8,4 %	-0,0 pp	-0,1 pp	0,83
Ceuta	-45,4 %	+1,3 %	+0,0 pp	+0,0 pp	0,87
Melilla	-32,7 %	+21,8 %	+0,0 pp	+0,0 pp	0,79

Fuente: *elaboración propia a partir de Banco de España y Eurostat.*

Nota: Valores reales en euros de diciembre de 2024.

Tabla 22: Demografía, red y acceso municipal por territorio

Territorio	% 65+	Δ oficinas	Oficinas/ 10.000 hab.	Municipios sin oficina	Proveedor único	Población sin oficina	Pierden última 2015–2024
Araba/Álava	22,5 %	-57,2 %	4,40	22	18	14.010	3
Albacete	20,3 %	-39,7 %	5,40	18	37	5.764	3
Alicante/Alacant	20,8 %	-65,2 %	3,03	59	15	38.990	26
Almería	16,0 %	-58,0 %	3,89	36	39	15.204	10
Ávila	26,9 %	-56,7 %	5,86	214	16	34.459	2
Badajoz	21,0 %	-35,1 %	7,28	31	53	13.425	4
Balears, Illes	16,7 %	-67,0 %	3,36	4	29	3.020	3
Barcelona	19,5 %	-75,3 %	2,44	128	40	123.828	26
Burgos	25,3 %	-58,3 %	6,34	313	17	50.369	24
Cáceres	24,8 %	-59,6 %	4,68	164	34	83.453	70
Cádiz	18,6 %	-58,3 %	2,63	2	12	1.267	2
Castellón/Castelló	20,1 %	-66,4 %	3,71	73	24	20.200	7
Ciudad Real	21,4 %	-45,1 %	5,27	8	48	1.857	0
Córdoba	21,0 %	-52,5 %	4,21	11	15	10.804	9
Coruña, A	26,0 %	-59,4 %	3,54	13	35	25.693	3
Cuenca	23,3 %	-34,6 %	8,34	150	58	22.148	8
Girona	18,9 %	-72,5 %	2,87	127	55	67.141	2
Granada	19,5 %	-50,8 %	4,42	40	47	21.044	6
Guadalajara	16,8 %	-54,6 %	4,43	247	18	36.053	17

Territorio	% 65+	Δ oficinas	Oficinas/ 10.000 hab.	Municipios sin oficina	Proveedor único	Población sin oficina	Pierden última 2015–2024
Gipuzkoa	23,7 %	-44,8 %	4,49	34	13	19.242	2
Huelva	18,1 %	-52,7 %	3,92	17	23	8.240	6
Huesca	23,0 %	-45,5 %	8,53	122	26	24.607	8
Jaén	20,9 %	-47,6 %	5,33	0	35	0	0
León	29,0 %	-58,3 %	5,09	162	21	91.827	35
Lleida	19,9 %	-61,4 %	5,03	137	57	46.100	9
Rioja, La	22,1 %	-59,3 %	6,23	126	16	17.551	39
Lugo	30,1 %	-51,2 %	5,05	8	25	7.268	4
Madrid	18,6 %	-69,0 %	2,66	69	38	72.710	8
Málaga	18,6 %	-59,9 %	3,15	38	26	39.463	25
Murcia	16,7 %	-61,0 %	3,36	4	3	6.790	3
Navarra	20,7 %	-43,9 %	5,93	147	29	45.691	2
Ourense	32,1 %	-63,1 %	4,53	30	50	28.979	6
Asturias	28,0 %	-53,1 %	4,49	12	28	10.565	4
Palencia	27,8 %	-66,5 %	4,74	175	2	37.792	18
Palmas, Las	17,0 %	-64,3 %	2,35	1	9	804	0
Pontevedra	24,3 %	-63,3 %	3,18	3	26	3.398	2
Salamanca	28,0 %	-66,1 %	4,21	327	19	75.058	38
Santa Cruz de Tenerife	18,7 %	-53,1 %	3,05	1	10	1.999	1

Territorio	% 65+	Δ oficinas	Oficinas/ 10.000 hab.	Municipios sin oficina	Proveedor único	Población sin oficina	Pierden última 2015–2024
Cantabria	24,0 %	-58,3 %	3,55	60	17	73.031	31
Segovia	23,4 %	-54,3 %	6,07	170	17	38.420	4
Sevilla	18,0 %	-61,4 %	2,97	6	10	8.098	1
Soria	25,7 %	-55,3 %	7,44	156	19	12.845	7
Tarragona	19,9 %	-73,9 %	2,52	111	39	76.734	14
Teruel	24,5 %	-32,2 %	11,82	153	37	14.754	8
Toledo	18,5 %	-48,0 %	4,68	47	100	27.993	8
Valencia/València	19,8 %	-67,2 %	3,21	97	58	76.337	32
Valladolid	24,7 %	-62,7 %	4,30	189	10	45.334	23
Bizkaia	24,3 %	-53,7 %	4,17	49	15	44.596	5
Zamora	32,2 %	-65,2 %	5,35	220	15	55.136	34
Zaragoza	22,0 %	-60,1 %	4,86	172	41	24.758	23
Ceuta	13,2 %	—	1,32	0	0	0	0
Melilla	12,2 %	—	1,40	0	0	0	0

Fuente: *Banco de España, INE y panel municipal integrado.*

Nota: Δ oficinas no disponible de forma separada para Ceuta y Melilla en 2008.

Capítulo 4. La inclusión financiera como expresión del derecho a no sufrir discriminación

Autor(es): Tania García Sedano, Patricia Fernández Vicens y Camila Cella

Resumen

- **El capítulo analiza la exclusión financiera y los límites de la autonomía financiera desde la experiencia de personas en situación de vulnerabilidad social y territorial**, y concibe la inclusión financiera como un derecho instrumental ligado al derecho a no sufrir discriminación.
- **El estudio sigue un enfoque de Investigación-Acción Participativa.** Comprende cuatro talleres en Madrid con **56 personas** en situación de vulnerabilidad (abril-julio de 2025), tres talleres rurales con **27 personas** en Valdepiélagos, Monleras y Carcaboso (diciembre de 2025) y un taller complementario sobre el papel del Estado con nueve participantes.
- **La inclusión es formal, pero no efectiva.** La mayoría de las personas participantes dispone de cuenta bancaria, pero no ejerce un control real sobre ella: la cuenta funciona como **una infraestructura obligatoria** rodeada de comisiones, bloqueos y exigencias documentales desproporcionadas.
- **La banca actúa como frontera administrativa de acceso a derechos sociales** y penaliza la pobreza: comisiones, descubiertos y certificados pesan **proporcionalmente más sobre quienes menos ingresos tienen**.
- **La exclusión se intensifica cuando se cruzan varios ejes de desigualdad** —origen migrante, racialización, situación administrativa inestable, pobreza y género— y se vive como **una experiencia de miedo, inseguridad y desconfianza**.
- **La digitalización es ambivalente:** facilita gestiones a quienes dominan la tecnología, pero **se impone como obligación, no como opción**, y debilita el consentimiento informado.
- **La falta de crédito desplaza a las personas hacia circuitos informales** —familia, redes comunitarias, créditos rápidos y prestamistas—, más caros y arriesgados.
- **La cuenta de pago básica es un derecho formal sin efectividad práctica garantizada:** poco conocido, obstaculizado por exigencias documentales indebidas y dependiente de la mediación social.
- **En el medio rural, la retirada de oficinas convierte el acceso al servicio en un desplazamiento** y refuerza la centralidad del efectivo y la dependencia de las redes comunitarias.
- **La autonomía financiera debe entenderse como un derecho social y la banca, como una infraestructura de derechos.** Entre las recomendaciones: garantizar la cuenta de pago básica, proteger las cuentas de prestaciones y asegurar la atención presencial.

1. Introducción

1.1 Contextualización en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos

1.1.1 El marco internacional de los derechos humanos

Tras la II Guerra Mundial, con la constatación de la trágica e incuantificable pérdida de vidas humanas en el campo de batalla y en la retaguardia, germinó un nuevo orden mundial con la Carta de Naciones Unidas.

Es la primera vez en la historia que la humanidad asume una concepción común que relaciona la paz, la igualdad, la justicia y los derechos humanos y adopta mecanismos para defenderlos. Los derechos humanos y la consolidación de la paz son dos objetivos complementarios de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2018).

Ello se materializa en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 (Naciones Unidas, 1948) que ha ido desarrollándose a través de sucesivos tratados auspiciados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) siendo relevante citar los Pactos Internacionales, el de derechos civiles y políticos (Naciones Unidas, 1966a) y el de derechos económicos, sociales y culturales[1] (Naciones Unidas, 1966b).

Constatada la insuficiencia de la aprobación y ratificación de los convenios de derechos humanos para asegurar su protección efectiva, se diseñó e implementó un sistema de órganos convencionales encargados de controlar el grado de cumplimiento estatal de las obligaciones internacionales. Así, se creó el Consejo de Derechos Humanos en sustitución de la Comisión de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 2006).

La aprobación de distintos convenios motivó la creación de los Comités de la ONU bien por las propias Convenciones bien por Protocolos facultativos.

España ha ratificado todos los tratados de derechos humanos de la ONU con la excepción de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y se ha adherido a los respectivos Comités sometiéndose a sus facultades.

En el ámbito regional europeo, el Convenio Europeo de Derechos Humanos es el primer convenio del Consejo de Europa. Su relevancia se ha erigido en la piedra angular del sistema de protección de los derechos fundamentales en Europa, de la democracia y del Estado de Derecho. El sistema de protección que diseña el Convenio constituye un instrumento eficaz, que persigue la protección real y efectiva de las víctimas de las lesiones de derechos humanos, a través del acceso directo y personal al Tribunal Europeo

[1] En el anexo 1, «Normativa», del presente informe se enumeran todos los instrumentos internacionales, regionales y supranacionales con incidencia en el objeto de análisis.

de Derechos Humanos y del establecimiento de Grupos de expertos responsables de la supervisión sobre la implementación por los Estados Parte de determinados Convenios (por ejemplo el GREVIO (Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica) en relación con el Convenio de Estambul o el GRETA (Grupo de Expertos sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos) y el Convenio de Varsovia).

En España, dicho convenio entró en vigor el 4 de octubre de 1979, siendo decisivo el papel desempeñado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la consolidación de algunos derechos fundamentales de la Constitución de 1978, abriendo paso a nuevas interpretaciones y el desarrollo de derechos.

Por otro lado, en el ámbito supranacional la Unión Europea (UE) se construye sobre valores como la dignidad humana, la libertad y la igualdad, consagrados en el Tratado de la Unión Europea y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (Unión Europea, 2012). La Carta, con idéntico valor jurídico que los tratados, garantiza derechos civiles, políticos, económicos y sociales vinculando a las instituciones de la UE y a los Estados miembros a respetarlos cuando aplican la legislación de la UE.

1.1.2 Las obligaciones

La vigencia en España de las normas internacionales de derechos humanos está expresamente reconocida en el artículo 10.2 de la Constitución de 1978, que dispone que: Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

En relación con los derechos sociales y económicos España se ha vinculado hasta el punto de caracterizarse como un estado social, artículo 1.1 de la Constitución.

Una vez ratificados y publicados en el Boletín Oficial del Estado, los tratados forman parte del derecho interno español, según dispone el artículo 96 de la Constitución.

En ese momento, conforme al artículo 9.2 de la Constitución corresponde a los poderes públicos: promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Ello tiene indudable trascendencia en relación con el ámbito analizado y especialmente en lo que concierne al artículo 51 de la Constitución que establece: Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los

consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca (...).

1.1.3 El principio de diligencia debida

El principio de diligencia debida constituye el mínimo que debe regir la actuación de los poderes públicos para prevenir, reprimir y reparar violaciones de derechos humanos.

En España existen personas que por distintos motivos tienen restringido el acceso a derechos universales. Entre ellas cabe subrayar las personas mayores, las personas con discapacidad, las personas extranjeras (Defensor del Pueblo, 2024).

Dicho principio exige que se adopten medidas para abordar factores sistémicos que coadyuvan al fenómeno analizado como podrían ser la demanda; la pobreza; la desigualdad, la irregularidad administrativa, la inexistencia de alternativas, las políticas migratorias restrictivas, entre otras.

Los Estados tienen una obligación positiva, conforme al artículo 2 párrafo primero del Pacto de adoptar medidas especialmente económicas y técnicas hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios posibles la plena efectividad de todos los derechos reconocidos en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [Comité DESC], 2021).

Por tanto, la aplicación del principio de diligencia debida en este ámbito constituye un eje fundamental para la consecución de un enfoque integral y efectivo de la tutela de todos los derechos de aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

1.1.4 La inclusión financiera

Por inclusión financiera se entiende el acceso efectivo de todas las personas a productos y servicios financieros útiles y asequibles —cuenta, medios de pago, ahorro, crédito— prestados de forma responsable, así como su uso real (Banco Mundial, 2022). No basta, por tanto, con la titularidad formal de una cuenta: la inclusión sólo es plena cuando la persona puede usar esos servicios de manera autónoma y sin sufrir discriminación.

Se trata de un tema plenamente vigente en España: el proceso de concentración bancaria y de cierre de oficinas y cajeros iniciado tras la crisis de 2008 ha reducido drásticamente la red de proximidad (véanse cap. 1, «Concentración financiera», y cap. 2, «Cierre de sucursales»), hasta el punto de que, según el Banco de España (2025), a cierre de 2024 en torno a 2.638 municipios —el 32,4 % del total— seguían sin acceso presencial a servicios bancarios. A ello se suman las barreras específicas que afrontan las personas migrantes, mayores o en situación de pobreza, documentadas por el Defensor del Pueblo en su informe sobre inclusión financiera y personas vulnerables. Dicho informe —*Retos de la inclusión financiera. Servicios bancarios y personas vulnerables* (2024)— identifica como riesgos concretos las dificultades para domiciliar y acceder a las cuentas, operar con ellas,

disponer de efectivo sin obstáculos o acceder a información relevante, que afectan sobre todo a la población de zonas alejadas de los núcleos urbanos, a las personas mayores y a las personas vulnerables, y formula 32 recomendaciones —dirigidas, entre otros, al Banco de España, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC), Correos y las entidades bancarias— para corregirlas (Defensor del Pueblo, 2024). Este contexto justifica abordar la inclusión financiera no como una cuestión técnica del sector bancario, sino como un problema de derechos.

1.1.5 El acceso a derechos

El reconocimiento de derechos subyace al contrato social y se erige en el sustento de la ciudadanía plena que posibilita la autodeterminación a todas las personas, tanto en la dimensión de los derechos individuales, de los derechos sociales, económicos y culturales como en la de los derechos públicos, civiles y políticos. Ese universo de ciudadanía confiere capacidad de acción y protección del estado, algo que necesitan todas las personas.

En definitiva, el acceso a derechos es el principal antídoto para hacer frente a la exclusión y la explotación. Si no se cumple la obligación de garantizar el acceso y la efectividad de derechos las personas se ven abocadas, en muchos casos, a sufrir violaciones de derechos humanos.

1.1.6 El derecho a no sufrir discriminación

El artículo 14 de la Constitución de 1978 proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación, citando como motivos especialmente rechazables el nacimiento, la raza, el sexo, la religión u opinión, y prohibiendo la discriminación por cualquier otra circunstancia personal o social.

La no discriminación se constituye como un complemento del derecho a la igualdad y como garantía del disfrute de todos los derechos fundamentales y libertades públicas.

Asimismo, la no discriminación se articula como un principio básico de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948. Dentro del marco de Naciones Unidas hay que destacar también dos importantes instrumentos jurídicos adoptados en 1966, el Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 26 configura la no discriminación como un derecho de carácter autónomo y general.

No cabe obviar otras Convenciones de las Naciones Unidas adoptadas para evitar la discriminación en distintos campos, tales como la Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión

o las Convicciones de 1981, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 y la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2007. La Organización Internacional del Trabajo, organismo especializado de las Naciones Unidas, ha elaborado importantes normas relativas al derecho a la igualdad y no discriminación, como el Convenio 100 sobre igualdad de remuneración de 1951 o el 111 sobre discriminación en materia de empleo y ocupación de 1958.

En el ámbito del Consejo de Europa la no discriminación es un valor esencial, y desde la entrada en vigor en el año 2005 del Protocolo número 12 (Consejo de Europa, 2000) del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 (Consejo de Europa, 1950) —conocido como Convenio Europeo de Derechos Humanos— la igualdad y la prohibición de toda forma de discriminación se consagran como un derecho autónomo ampliando la protección más allá del artículo 14 del propio Convenio.

En el ámbito comunitario, la igualdad de trato y no discriminación constituye uno de los principios básicos y esenciales de la Unión Europea que ha dado lugar a un importante acervo en esta materia. El Tratado de la Unión Europea establece en su artículo 2 la no discriminación como uno de los valores comunes de la Unión y la lucha contra la discriminación como uno de los objetivos de la misma. También la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en su artículo 1 proclama que la dignidad humana es inviolable y en su artículo 21 prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

1.1.7 El acceso a la cuenta de pago básica

La falta de acceso a cuentas de pago básicas (véase cap. 8, «Consecuencias de la concentración», secc. 3.2.3.1, «Cuenta de pago básica») excluye la posibilidad de inclusión financiera y causa situaciones de discriminación que dificultan el acceso a derechos.

Por su parte la Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de Julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas establece en su artículo 16 que: 1. Los Estados miembros velarán por que todas las entidades de crédito o un número suficiente de entidades de crédito ofrezcan a los consumidores cuentas de pago básicas, a fin de garantizar el derecho de acceso de todos los consumidores en su territorio y evitar toda distorsión de la competencia. Los Estados miembros velarán por que la oferta de cuentas de pago básicas no proceda solo de entidades de crédito que faciliten las cuentas de pago únicamente a través de servicios en línea. (…) Estados miembros velarán por que el ejercicio de este derecho no resulte demasiado difícil o gravoso para el consumidor.

En el ordenamiento estatal, el Real Decreto Ley 19/2017 de 24 de Noviembre de cuentas de pago básicas traspone la precitada directiva y en su artículo 3 reconoce el derecho: Derecho de acceso a una cuenta de pago básica. Las entidades de crédito que ofrezcan cuentas de pago estarán obligadas a ofrecer cuentas de pago básicas a aquellos potenciales clientes que: a) Residan legalmente en la Unión Europea, incluidos los clientes que no tengan domicilio fijo; b) sean solicitantes de asilo; c) no tengan un permiso de residencia, pero su expulsión sea imposible por razones jurídicas o, de hecho.

Con posterioridad, el Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, y el Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, actualizan su contenido.

La recomendación del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE, 2021) establece que ser titular de una cuenta bancaria es un derecho instrumental que permite contratar servicios básicos con entidades privadas y públicas, como el suministro eléctrico, de agua o gas, alquilar una vivienda, o percibir una prestación económica estatal o autonómica (CEDRE, 2021, como se citó en Comisión Española de Ayuda al Refugiado [CEAR], 2022). Resulta prioritario, por tanto, garantizar este derecho para evitar la exclusión social y acabar con la discriminación indirecta que supone su ausencia.

El mismo Consejo, en su Memoria anual de 2024, subraya:

> En el ámbito bancario también se han detectado casos de discriminación ante la negativa a abrir cuentas bancarias (93 casos) a personas extranjeras, en contra de la normativa del propio Banco de España y las recomendaciones emitidas desde la Oficina del Defensor del Pueblo, lo que supone un gran perjuicio en el ejercicio de otros derechos tales como, el empleo, la vivienda o el acceso a servicios, por la imposibilidad de domiciliar la nómina y recibos varios (Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, 2025).

Esta barrera sigue vigente y ha sido confirmada por fuentes más recientes. El Banco de España (2025), en su Informe de Inclusión Financiera 2025, señala que, si bien el comportamiento financiero de la población inmigrante no difiere sustancialmente del de la población nativa, las personas inmigrantes en situación irregular afrontan barreras específicas a la bancarización: a comienzos de 2025, el número de cuentas de pago básicas era inferior a una por cada ocho personas inmigrantes en situación irregular. La negativa injustificada a abrir cuentas, por tanto, no es un problema puntual, sino una barrera estructural que persiste en el tiempo.

1.2 Referencia al trabajo de APDHE en el marco de la inclusión financiera

La inclusión financiera, concebida como un derecho instrumental que condiciona el pleno disfrute de los derechos humanos, se incardina dentro del ámbito de trabajo de la Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE), en concreto en sus líneas estratégicas de: a) democracia y estado de derecho, b) derechos humanos y empresas, c) movilidad humana y d) género.

En particular, este trabajo se conecta con la línea de derechos humanos y empresas, en la que APDHE viene desarrollando una intensa labor de incidencia. La Asociación ha impulsado activamente la trasposición al ordenamiento español de la Directiva europea sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, reclamando que se incorpore sin demoras, con perspectiva de género y con garantías de responsabilidad civil y de acceso a la justicia para las víctimas. Desde este enfoque, las entidades bancarias, como cualquier otro actor empresarial, están sujetas al deber de respetar los derechos humanos y de aplicar la diligencia debida en toda su actividad: prevenir, mitigar y reparar los impactos adversos que sus prácticas puedan generar. La exclusión financiera de las personas más vulnerables constituye, precisamente, uno de esos impactos que las entidades tienen la responsabilidad de identificar y corregir, y que el Estado, en su papel regulador, debe supervisar.

Desde APDHE se concibe la inclusión financiera como un derecho medial que garantiza el pleno disfrute del derecho a un nivel de vida adecuado reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal y del derecho a no recibir discriminación.

El carácter instrumental de este derecho es lo que lo hace decisivo: la inclusión financiera importa sobre todo porque abre la puerta al ejercicio efectivo de otros derechos. Disponer de una cuenta se ha convertido en condición material para percibir una nómina o una prestación como el Ingreso Mínimo Vital (IMV), contratar los suministros básicos de luz, agua o gas, alquilar una vivienda o acceder a la mayoría de los servicios. En este sentido, el propio Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica ha definido la titularidad de una cuenta bancaria como un derecho instrumental que permite contratar servicios básicos con entidades públicas y privadas. Negar el acceso a los servicios financieros equivale, por tanto, a bloquear el disfrute de un conjunto de derechos económicos, sociales y culturales, lo que sitúa la inclusión financiera en el terreno de los DESC y no en el de una mera relación comercial (Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, 2022).

En esa línea, APDHE está desarrollando un conjunto de estudios sobre la accesibilidad y justiciabilidad de los derechos en situaciones de exclusión como el Estudio diagnóstico sobre la situación de la prostitución en Jerez de la Frontera realizado a instancia del Ayuntamiento de esa localidad (noviembre, 2025).

APDHE se constituyó el 2 de marzo de 1977, siendo la primera asociación inscrita en España con la finalidad de promover los Derechos Humanos. Fue declarada en el Consejo de Ministros de marzo de 1983 de Asociación de Utilidad Pública consideración que conserva a día de hoy.

Desde su creación e inscripción, el artículo 3 de los Estatutos establecía: Defender los Derechos Humanos en todas sus vertientes y en todos los lugares, velando por el cumplimiento de los ya proclamados y promoviendo el reconocimiento y garantía de los que todavía no estuvieran reconocidos.

1.3 Justificación del estudio

El presente estudio se inscribe en el marco de un proyecto de investigación más amplio orientado a analizar las consecuencias económicas y sociales de la reestructuración y concentración del sistema bancario español desde 2008 (véase cap. 8, «Consecuencias de la concentración»), así como a identificar propuestas de intervención desde el ámbito de la regulación y las políticas públicas. Dicho proyecto parte del diagnóstico de que el incremento de la concentración bancaria ha generado beneficios económicos para las entidades financieras, pero ha tenido efectos negativos sobre la competencia, la inclusión financiera, la calidad de los servicios bancarios y la equidad territorial y social.

Dentro de este marco general, el presente estudio aborda una dimensión específica y complementaria: el análisis de la exclusión financiera y de la autonomía financiera desde la experiencia directa de personas en situación de vulnerabilidad social y territorial. Concretamente, se centra en colectivos que el propio proyecto identifica como ámbitos de riesgo frente a la exclusión bancaria, tales como personas mayores, personas de renta baja, jóvenes, personas migrantes o racializadas y población residente en entornos rurales o despoblados.

La inclusión de esta perspectiva resulta fundamental por varias razones. Por un lado, porque los procesos de exclusión financiera no se manifiestan únicamente a través de indicadores cuantitativos (número de sucursales, ratios de concentración, volumen de crédito), sino también mediante experiencias cotidianas de dificultad, inseguridad, dependencia y pérdida de autonomía en la relación con las entidades bancarias. Por otro lado, la exclusión financiera constituye una barrera directa para el ejercicio de otros derechos sociales, en contextos donde el acceso a prestaciones, ayudas públicas, vivienda o empleo depende de la disponibilidad efectiva de una cuenta bancaria operativa.

Asimismo, el proyecto general subraya que la digitalización, aun habiendo absorbido una parte de la demanda, no ha eliminado las situaciones de exclusión, como evidencian las colas en oficinas bancarias y el incremento sostenido de las reclamaciones por mala calidad del servicio. Este estudio permite explorar cómo estos procesos son vividos, interpretados y afrontados por las personas más afectadas.

De este modo, el presente informe no tiene como finalidad medir la extensión estadística de la exclusión financiera, sino comprender sus mecanismos sociales, sus impactos en la vida cotidiana y sus consecuencias sobre la autonomía económica, desde un enfoque de Investigación-Acción Participativa (IAP). Su aportación específica al proyecto global es producir conocimiento situado, cualitativo y experiencial, que complemente el análisis estructural, normativo y estadístico desarrollado por otros equipos.

1.4 Objeto de la investigación

1.4.1 Pregunta general de investigación

¿Cómo se manifiestan la exclusión financiera y las limitaciones de la autonomía financiera en la experiencia cotidiana de personas en situación de vulnerabilidad social y territorial en el contexto de la reestructuración bancaria y la digitalización del sistema financiero en España?

1.4.2 Preguntas específicas

1. ¿Cómo perciben las personas participantes los cambios en la atención bancaria, el cierre de sucursales y la digitalización de los servicios financieros?
2. ¿Qué dificultades concretas encuentran en el acceso, uso y mantenimiento de cuentas bancarias, especialmente de cuentas de pago básicas?
3. ¿Cómo afectan estas dificultades a su capacidad para:
   - Recibir prestaciones sociales,
   - Acceder a vivienda o empleo,
   - Gestionar gastos cotidianos,
   - ¿Mantener estabilidad económica?
4. ¿Qué diferencias aparecen en estas experiencias en función de:
   - La edad,
   - El género,
   - La situación administrativa,
   - El origen migrante o racializado,
   - ¿El territorio (urbano frente a rural)?
5. ¿Qué estrategias informales o alternativas desarrollan las personas para compensar la falta de acceso efectivo a servicios bancarios (apoyo familiar, intermediación de terceros, financiación informal, uso de efectivo, etc.)?
6. ¿Qué percepción existe sobre posibles prácticas abusivas, discriminatorias o desproporcionadas por parte de las entidades financieras en contextos de vulnerabilidad?
7. ¿Qué propuestas formulan las propias personas participantes para mejorar la inclusión bancaria, reforzar la autonomía financiera y garantizar un acceso equitativo a los servicios financieros?

1.5 Definición de conceptos clave

Exclusión financiera

La exclusión financiera se entiende como el proceso mediante el cual determinadas personas o grupos sociales encuentran dificultades sistemáticas para acceder y utilizar de manera efectiva servicios financieros adecuados a sus necesidades, en condiciones de igualdad, seguridad y dignidad. En la práctica, no se trata únicamente de la ausencia de productos financieros, sino de la acumulación de barreras económicas, administrativas, tecnológicas, culturales y simbólicas que restringen el ejercicio real de derechos económicos y sociales.

Desde la investigación social, la exclusión financiera es considerada una forma específica de exclusión social, producida por la interacción entre desigualdades estructurales y prácticas institucionales (Leyshon y Thrift, 1995; Kempson et al., 2000; Comisión Europea, 2008).

La exclusión financiera puede adoptar una forma activa o pasiva (Sen, 2000). La exclusión activa se produce de manera deliberada, a través de barreras establecidas o legitimadas por el Estado o por el propio sistema financiero —exigencias documentales, criterios de admisión o cláusulas contractuales que dejan fuera a determinados perfiles—. La exclusión pasiva, en cambio, no responde a una voluntad explícita de excluir, sino que emerge del funcionamiento ordinario del sistema y de sus condiciones: nace de la brecha que se abre cuando los requisitos, costes o características de los productos financieros resultan inaccesibles para quienes no forman parte del sistema. Esta distinción se corresponde con las formas de exclusión identificadas en la literatura —por acceso, por condiciones, por precio, por comercialización y autoexclusión— (Kempson et al., 2000; Comisión Europea, 2008).

Cuatro elementos vertebran la garantía de la inclusión financiera, en consonancia con los marcos que la definen a partir de las dimensiones de acceso, uso y calidad (Roa García, 2013) y con la definición del Banco Mundial (2022). El primero es la **accesibilidad**, que comprende la ausencia de discriminación en el acceso, la proximidad física a los servicios, su asequibilidad económica y la disponibilidad de información comprensible (Banco Mundial, 2022; Comisión Europea, 2008). El segundo es el **uso efectivo** de los productos y servicios, es decir, la posibilidad real de utilizarlos en la vida cotidiana y no solo de disponer de ellos formalmente (Roa García, 2013). El tercero es la **educación financiera**, entendida como el conjunto de conocimientos y capacidades que permiten tomar decisiones informadas sobre el propio dinero (Atkinson y Messy, 2013). Y el cuarto es la **protección y la calidad**, que abarca la seguridad jurídica, la transparencia de las condiciones y la existencia de mecanismos de defensa frente a prácticas abusivas (Roa García, 2013).

Exclusión bancaria

La exclusión bancaria constituye una manifestación concreta y especialmente visible de la exclusión financiera, que se produce cuando las personas no pueden acceder, mantener o utilizar servicios bancarios básicos ofrecidos por las entidades financieras en condiciones reales de igualdad (Fernández Olit, 2016).

En la práctica, esta exclusión se expresa a través de situaciones muy diversas: la negativa a abrir cuentas, el cierre unilateral de las mismas, la imposición de requisitos documentales difíciles o imposibles de cumplir, la aplicación de costes desproporcionados, la existencia de barreras digitales o la presencia de prácticas de trato desigual o directamente discriminatorias.

La exclusión bancaria no es, por tanto, un fenómeno accidental, sino el mecanismo institucional mediante el cual la exclusión financiera se hace efectiva en el ámbito de la banca formal, convirtiendo las desigualdades sociales en obstáculos administrativos y operativos concretos (Carbó et al., 2005; Fernández Olit, 2016; Defensor del Pueblo, 2024).

Autonomía financiera

La autonomía financiera se define como la capacidad efectiva de las personas para gestionar de forma independiente sus recursos económicos, tomar decisiones informadas sobre su dinero y acceder y utilizar los servicios financieros necesarios para su vida cotidiana en condiciones de seguridad, comprensión y control. Esta autonomía no depende únicamente del nivel de ingresos, sino también del acceso real a instrumentos financieros adecuados, de la alfabetización financiera, del marco institucional y de la ausencia de barreras estructurales que limiten el ejercicio de los derechos económicos. En contextos de vulnerabilidad social, la autonomía financiera se ve condicionada por factores administrativos, digitales, relacionales e institucionales, lo que la convierte en un fenómeno social y no meramente individual (Atkinson y Messy, 2013). [2]

Personas vulnerabilizadas

Son aquellas personas que, como resultado de la interacción entre factores sociales, económicos, personales y estructurales, presentan una mayor probabilidad de experimentar procesos de exclusión social, económica y financiera (Kaztman, 2000; Moser, 1998).[3]

La vulnerabilidad no es una característica individual fija, sino una situación contextual y relacional producida por desigualdades estructurales y por el funcionamiento de las instituciones.

---

[2]La noción de autonomía financiera empleada en este informe parte de los conceptos de inclusión financiera y capacidad financiera desarrollados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

[3]La noción de persona vulnerable se entiende aquí como resultado de procesos sociales —no como atributo individual—, siguiendo el enfoque dinámico y estructural de la vulnerabilidad.

Desde el enfoque de derechos humanos de APDHE, resulta más preciso hablar de personas vulnerabilizadas, ya que este término permite subrayar que la vulnerabilidad no es una característica individual ni una condición natural, sino una situación producida socialmente por desigualdades estructurales y por la acción u omisión de las instituciones

Esta formulación desplaza el foco desde las personas hacia los sistemas que generan y sostienen las condiciones de exclusión, poniendo de relieve la dimensión política e institucional de la vulnerabilidad y la responsabilidad de los poderes públicos en su producción y reproducción.

No obstante, por coherencia con la literatura especializada, en este informe se emplea el término personas en situación de vulnerabilidad (Castel, 1995; Kaztman, 2000; Naciones Unidas, 2003).

Condiciones de vulnerabilidad

Conjunto de circunstancias objetivas y subjetivas que incrementan el riesgo de exclusión financiera y limitan la capacidad de ejercer derechos económicos de forma autónoma. Estas condiciones no actúan de forma aislada, sino acumulativa y estructural (Paugam, 1991; Sen, 1999; Subirats et al., 2004).

Incluyen, entre otras:

- Factores económicos: bajos ingresos, endeudamiento, precariedad laboral.
- Factores administrativos: falta de documentación, irregularidad residencial.
- Factores digitales: brecha digital y dificultades de acceso a la banca electrónica.
- Factores educativos: baja alfabetización financiera o lingüística.
- Factores sociales: aislamiento, dependencia de redes informales.
- Factores institucionales: rigidez normativa, procedimientos poco accesibles.

Inclusión financiera

La inclusión financiera puede definirse como el acceso que tienen las personas y las empresas a diversos productos y servicios financieros útiles y asequibles que atienden sus necesidades —transacciones, pagos, ahorro, crédito y seguros— y que se prestan de manera responsable y sostenible (Banco Mundial, 2022). Su reverso es la exclusión financiera, entendida en la literatura académica como el conjunto de procesos que impiden a determinados grupos sociales y personas, en particular a los más pobres y desfavorecidos, acceder al sistema financiero (Leyshon y Thrift, 1995). Definir la inclusión a partir de la exclusión que trata de revertir permite situar el foco no en la mera titularidad formal de productos, sino en las barreras estructurales que dejan a determinadas personas fuera de un acceso efectivo. La inclusión financiera tiene especial trascendencia en sociedades muy bancarizadas como son las sociedades del norte global. Tiene como objetivo la eliminación de obstáculos y barreras a través de la implementación de

medidas y el desarrollo de nuevos servicios y medios de entrega que universalicen el acceso a productos y servicios financieros.

Personas jóvenes

A efectos de esta investigación, se considera persona joven a aquella comprendida entre los 18 y los 29 años. La delimitación del tramo responde a un doble criterio. El límite superior se ajusta a la convención estadística europea, que define a la población joven como la comprendida entre los 15 y los 29 años (Eurostat, 2024; Consejo de la Unión Europea, 2018) —franja adoptada también por la Garantía Juvenil reforzada, que extiende su cobertura a las personas menores de 30 años (Consejo de la Unión Europea, 2020)— y coincide con el estándar empleado en España por el Instituto de la Juventud (INJUVE, 2024) y por el Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España, que centra su análisis en el tramo de 16 a 29 años (Consejo de la Juventud de España, 2024). En la misma lógica, el Carné Joven Europeo se dirige en España a las personas de 14 a 30 años. El límite inferior, en cambio, se eleva a los 18 años —por encima del suelo habitual de las políticas de juventud (14–16 años)— porque el objeto de esta investigación es la relación autónoma con el sistema financiero, que exige la mayoría de edad y, con ella, la plena capacidad jurídica para contratar productos y servicios financieros.

Este tramo de edad se corresponde con la etapa vital de transición hacia la vida adulta y la autonomía personal, económica y social, en la que se concentran procesos clave como la finalización de los itinerarios formativos, la incorporación al mercado laboral, la emancipación residencial y el establecimiento de una relación autónoma con el sistema financiero (Feixa, 1998).[4]

Desde una perspectiva analítica, el rango de 18 a 29 años resulta especialmente pertinente para el estudio de la autonomía financiera, ya que coincide con el momento en el que las personas adquieren plena capacidad jurídica, comienzan a gestionar de manera directa sus recursos económicos y establecen su primera relación estructural con el sistema bancario y financiero formal. Al mismo tiempo, se trata de un grupo que presenta una elevada exposición a situaciones de precariedad laboral, inestabilidad de ingresos y dependencia económica parcial, lo que incrementa el riesgo de vulnerabilidad financiera.

Personas mayores

Se entenderá por personas mayores aquellas que se encuentran en la etapa vital posterior a la edad de jubilación legal, a partir de los 65 años. Siguiendo el enfoque de Naciones Unidas y de la Organización Mundial de la Salud, esta categoría no se define únicamente por la edad cronológica, sino por un conjunto de condiciones sociales,

[4] El concepto de juventud es histórica y culturalmente variable: cada sociedad lo organiza de forma distinta.

económicas y funcionales que influyen en la autonomía personal, el acceso a derechos y la relación con las instituciones.

En este estudio se emplea el término «personas mayores» en lugar de «tercera edad», por considerarse más acorde con un enfoque de derechos humanos y menos susceptible de interpretaciones edadistas. La expresión «personas mayores» antepone la condición de persona —y, con ella, su dignidad y su titularidad de derechos— a la edad, que queda como un atributo más y no como una categoría que defina u homogeneice a quienes designa. «Tercera edad», en cambio, remite a un modelo de curso vital de raíz productivista —una primera edad de formación, una segunda de vida activa y una tercera posterior a la salida del mercado de trabajo— que ubica a las personas mayores fuera de la esfera productiva y las asocia por defecto a una etapa de retirada, pasividad y declive. Es precisamente esa imagen negativa de la vejez —entendida como deterioro e improductividad— la que la Organización Mundial de la Salud señala como raíz del edadismo, es decir, de la discriminación que se produce cuando la edad se utiliza para categorizar y dividir a las personas de un modo que genera desventaja o injusticia (Organización Mundial de la Salud, 2021). Frente a ello, «personas mayores» es el término adoptado por el marco internacional de derechos humanos —como la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (Organización de los Estados Americanos, 2015) o los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad (Naciones Unidas, 1991)—, que concibe a este colectivo como sujeto pleno de derechos y no como grupo dependiente o asistencial.

Personas del ámbito rural

A efectos de esta investigación, se considerarán personas del ámbito rural aquellas que residan en municipios de menos de 10.000 habitantes o en territorios con baja densidad de población (inferior a 150 habitantes por km2).

Personas racializadas

Se entenderá por personas racializadas a aquellas que son situadas socialmente en posiciones de desigualdad a través de procesos de racialización, es decir, mediante la atribución de características, estereotipos o jerarquías sociales basadas en rasgos fenotípicos, origen real o supuesto y marcadores culturales. La racialización no describe una condición biológica, sino una construcción histórica y política (Mbembe, 2017) que produce discriminación estructural y limita el acceso efectivo a derechos, recursos e instituciones.

Como señalan Grosfoguel (2016) y Mbembe (2017), se trata de un mecanismo de poder que organiza la desigualdad social y legitima formas de exclusión y subordinación. La racialización no se limita, por tanto, al prejuicio individual: opera de forma estructural, asignando a determinados grupos una posición de sospecha o de menor valor que se traduce en obstáculos concretos —mayor exigencia documental, desconfianza en la

atención, denegación de servicios— en su relación con las instituciones, incluidas las financieras.

Personas migrantes

Aquellas que han cambiado su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un mismo país o cruzando fronteras internacionales, de forma temporal o permanente, por motivos económicos, familiares, sociales, políticos o de protección internacional, con independencia de su situación administrativa. Esta definición se basa en el enfoque de la Organización Internacional para las Migraciones, que concibe la migración como un fenómeno social complejo y reconoce a las personas migrantes como sujetos plenos de derechos (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2019).

Género

El género se refiere a las identidades, los atributos y las funciones de las mujeres y los hombres construidos socialmente y el significado cultural impuesto por la sociedad a las diferencias biológicas, que se reproducen constantemente en los sistemas de justicia y sus instituciones. En virtud del párrafo a) del artículo 5 de la Convención, los Estados partes tienen la obligación de exponer y eliminar los obstáculos sociales y culturales subyacentes, incluidos los estereotipos de género, que impiden a las mujeres el ejercicio y la defensa de sus derechos e impiden su acceso a recursos efectivos

Interseccionalidad

La interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones generales de los Estados partes en virtud del artículo 2. La discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género. Estas categorías de discriminación interactúan y se potencian mutuamente, por lo cual su interpretación y abordaje no puede ser aislado, sino que debe realizarse de manera holística y acorde a las circunstancias concretas de cada persona o contexto.

2. Metodología

2.1 Enfoque metodológico

La investigación se desarrolló principalmente desde un enfoque de IAP, no solo como una opción metodológica, sino como una posición política y ética frente a la producción de conocimiento.

La IAP permitió situar la experiencia de las personas participantes en el centro del proceso investigador, reconociéndolas como sujetos activos y coproductores de conocimiento, y no únicamente como fuentes de información. En este sentido, el conocimiento generado no se concibe como neutral, sino como un saber situado, construido desde la práctica

social concreta y orientado a la transformación de las condiciones que producen la exclusión financiera.

En este marco, la recogida de datos se ha incardinado en un procedimiento participativo, accesible y adaptado a contextos de vulnerabilidad social, combinando técnicas cualitativas y herramientas de sistematización cuantitativa.

De acuerdo con la lógica del enfoque de IAP que orienta este estudio, los apartados tradicionalmente diferenciados como técnicas e instrumentos de recogida de datos y procedimiento de trabajo de campo se presentan de manera integrada. Esta forma de presentar la metodología no obedece a una cuestión meramente expositiva, sino a la manera en que el propio proceso de investigación se desarrolló en la práctica. A diferencia de los diseños experimentales o estrictamente observacionales, donde las herramientas se conciben como instrumentos neutrales aplicables en cualquier contexto, en la IAP las técnicas forman parte de un proceso social situado, en el que producción de conocimiento e intervención se articulan de manera inseparable (Fals Borda, 1987; Freire, 1970; Kemmis y McTaggart, 2005).

Así, la descripción conjunta de técnicas, instrumentos y procedimiento de campo permite reflejar con mayor fidelidad la lógica real del proceso de investigación: un dispositivo metodológico único, en el que los talleres, el cuestionario marco, los materiales visuales, el registro de datos y las entrevistas individuales se despliegan de forma simultánea y articulada en un mismo espacio de producción de conocimiento colectivo.

El trabajo de campo con personas en situación de vulnerabilidad se desarrolló mediante la realización de cuatro talleres participativos de autonomía financiera entre los meses de abril y julio del año 2025, con la siguiente distribución:

- Taller 1: abril, 11 personas participantes.
- Taller 2: mayo, 16 personas participantes.
- Taller 3: mayo, 14 personas participantes.
- Taller 4: julio, 15 personas participantes.

El perfil de las personas participantes no fue idéntico en todos los grupos, y esa composición diferenciada ayuda a explicar el peso desigual de ciertos temas en cada taller. El Grupo 1 reunió sobre todo a personas de entre 40 y 49 años, con mayoría de mujeres y una presencia importante de personas desempleadas y perceptoras de prestaciones; en él pesaron especialmente el primer acceso a los servicios bancarios, la proximidad de las sucursales, el miedo al error digital y las comisiones. El Grupo 2 estuvo integrado por 16 personas y se caracterizó por la centralidad de las experiencias de las personas migrantes y racializadas, con temas como el trato diferencial, la documentación válida y los bloqueos, las remesas y los circuitos alternativos, y la dependencia de asociaciones y familiares. El Grupo 3 fue el más joven —con mayoría de personas de 18 a 29 años— y el que concentró mayor precariedad laboral (once de sus catorce integrantes

en situación de desempleo), lo que se tradujo en un foco en la precariedad económica, el crédito inaccesible y la financiación informal. El Grupo 4, con una composición de edad más repartida y una elevada proporción de personas perceptoras de prestaciones, se orientó más hacia las soluciones, el papel del Estado, la banca pública y la atención presencial. Con todo, los cuatro grupos comparten una elevada exposición a la vulnerabilidad social, económica y administrativa; las diferencias de edad, situación laboral y origen explican los matices temáticos de cada taller.

El trabajo de campo con población rural se desarrolló mediante tres talleres celebrados en diciembre de 2025, en los que participaron en conjunto 27 personas: 8 en Valdepiélagos (Madrid), 12 en Monleras (Salamanca) y 7 en Carcaboso (Cáceres). En cuanto al perfil, 16 eran mujeres y 11 hombres; por edad, 5 personas de 30 a 39 años, 5 de 40 a 49, 7 de 50 a 64 y 10 de 65 o más; y por nacionalidad, 24 españolas y 3 extranjeras.

Taller complementario sobre el papel del Estado en la inclusión financiera

Una vez recogida y sistematizada la información de los talleres iniciales de autonomía financiera, se constató la necesidad de profundizar de manera específica en las percepciones de las personas participantes sobre el papel de los poderes públicos en la garantía del acceso a los servicios financieros. Esta dimensión, aun estando presente de forma transversal en los talleres previos, no había sido objeto de una indagación focalizada. Por ello se diseñó y desarrolló un taller participativo complementario, con una duración de tres horas y la participación de nueve personas (cinco mujeres y cuatro hombres), procedentes del itinerario de talleres anteriores y, por tanto, ya familiarizadas con los conceptos básicos relativos al funcionamiento del sistema bancario.

El grupo presentaba una composición deliberadamente heterogénea en cuanto a edad, situación administrativa, origen y fuente de ingresos, incluyendo personas pensionistas, perceptoras del IMV, solicitantes de protección internacional, trabajadoras de origen migrante y personas pertenecientes al pueblo gitano. Esta diversidad permitió contrastar las distintas formas en que la responsabilidad pública es percibida y experimentada según los ejes de desigualdad que atraviesan a las personas participantes.

Metodológicamente, el taller se apoyó en técnicas de educación popular y en el formato de grupo focal deliberativo, estructurándose en cinco bloques que conducían progresivamente desde la experiencia personal hacia la identificación de responsabilidades institucionales y la construcción colectiva de propuestas. La facilitación se limitó a formular preguntas de profundización, evitando introducir información jurídica o respuestas cerradas, con el fin de que las posiciones emergieran del propio intercambio grupal. Al igual que en los talleres anteriores, se diferenciaron las funciones de facilitación y de relatoría, asumidas por personas distintas, lo que permitió un registro cualitativo detallado de las intervenciones, los acuerdos, los desacuerdos y la evolución de los discursos a lo largo de la sesión.

Los resultados de este taller se analizan de manera específica en el apartado dedicado a la percepción sobre el papel del Estado, dentro del bloque de soluciones (véase secc. 4.7, «Papel del Estado»), y nutren igualmente las recomendaciones dirigidas a las políticas públicas. Su incorporación responde a la lógica progresiva de la IAP, en la que cada fase del proceso permite identificar nuevas dimensiones de análisis que requieren una indagación más profunda.

Los talleres con personas en situación de vulnerabilidad tuvieron lugar en la sede de la Asociación Apoyo, situada en la calle Corregidor Diego de Valderrábanos (Madrid), un espacio comunitario conocido y accesible para las personas participantes, lo que favoreció la confianza, la continuidad con los procesos de acompañamiento social y la creación de un clima adecuado para la expresión de experiencias personales.

Los talleres con población rural tuvieron lugar en Valdepiélagos (Madrid), con 8 participantes; Monleras (Salamanca), con 12; y Carcaboso (Cáceres), con 7. Los tres municipios permiten observar la exclusión financiera en contextos rurales de distinta intensidad: desde una ruralidad próxima a la corona metropolitana, en Valdepiélagos, hasta la ruralidad más severamente afectada por la despoblación, en Monleras.

La elección de Valdepiélagos, Monleras y Carcaboso responde a una lógica de contraste territorial. Los tres son municipios rurales que comparten rasgos estructurales —reducido tamaño poblacional, envejecimiento y retirada progresiva de servicios financieros presenciales—, pero que expresan la exclusión financiera de forma distinta. Valdepiélagos, en el nordeste de la Comunidad de Madrid, representa una ruralidad próxima a la corona metropolitana, donde el problema central no es el aislamiento digital sino la pérdida de atención bancaria estable y la autonomía de las personas mayores. Monleras, en la provincia de Salamanca, constituye el caso de ruralidad más intensa, marcado por la despoblación, el envejecimiento, la distancia a los servicios y una fuerte dependencia de las redes comunitarias. Carcaboso, en la provincia de Cáceres, aporta la perspectiva de la economía local y del pequeño comercio, así como el debate sobre el papel de los ayuntamientos ante la retirada bancaria.

Cada taller tuvo una duración aproximada de dos horas, a las que se añadieron sesiones de entrevistas individuales semiestructuradas al finalizar las dinámicas grupales.

La técnica principal fue la de talleres participativos, concebidos como espacios colectivos de reflexión y producción de conocimiento a partir de la experiencia directa. Esta técnica se inscribe en la tradición de la investigación cualitativa grupal (Morgan, 1997; Flick, 2014) y, específicamente, en la IAP, el grupo actúa como sujeto colectivo de análisis y no solo como fuente de información.

Los talleres se estructuraron a partir de un cuestionario marco previamente consensuado por el equipo investigador, que funcionó como instrumento central de sistematización. Este cuestionario organizaba la información en grandes bloques temáticos:

- Percepción de la situación bancaria.
- Experiencias con las entidades financieras.
- Dificultades en el acceso y uso de los servicios financieros.
- Consecuencias en la vida cotidiana y en la autonomía financiera.
- Estrategias de afrontamiento y soluciones propuestas.

El cuestionario combinaba preguntas abiertas y categorías estructuradas, lo que permitió articular una metodología mixta: cualitativa en la generación de los datos y descriptiva en su organización posterior (Miles et al., 2014).

El procedimiento de recogida de datos durante cada taller fue el siguiente:

1. Antes del inicio del taller, se analizaron los datos sociodemográficos básicos de cada participante para la caracterización de la muestra.
2. Durante el desarrollo del taller:
   - Dos personas registraban en tiempo real la información generada, introduciéndola directamente en una base de datos en formato Excel diseñada específicamente para el estudio y estructurada según el cuestionario marco.
   - Una tercera persona elaboraba una relatoría cualitativa general de la sesión, recogiendo dinámicas, discursos colectivos, acuerdos, tensiones y elementos contextuales.
   - Dos personas facilitadoras realizaban, además, su propia relatoría analítica, orientada a captar dimensiones emocionales, relacionales y expresivas que complementaran la información estructurada.

Este sistema de doble y triple registro no tuvo únicamente una función técnica de acumulación de información, sino que permitió un primer nivel de contraste interno entre distintas miradas, registros y formas de interpretar lo que ocurría en los talleres (Denzin, 1978).

De este modo, la triangulación no se concibió como un procedimiento formal posterior, sino como una práctica incorporada desde el propio trabajo de campo, orientada a reducir sesgos, enriquecer la comprensión de las situaciones descritas y captar la complejidad de las experiencias relatadas.

El diseño de los talleres incorporó de forma sistemática el uso de materiales visuales y técnicas participativas, ampliamente validadas en la investigación cualitativa y participativa:

- Pictogramas y fotografías de oficinas bancarias, colas de espera, aplicaciones de banca digital, cartas de embargo, notificaciones de comisiones o bloqueos de cuentas. Estos materiales se utilizaron como disparadores temáticos para facilitar la expresión de experiencias, emociones y preocupaciones, especialmente en contextos

de diversidad lingüística o baja alfabetización. Su uso se fundamenta en la metodología visual en investigación social (Banks, 2001; Rose, 2016).

- *Role play*, mediante la representación de dos situaciones tipo de dificultad de acceso a servicios financieros. Estas escenificaciones se utilizaron para generar debate, identificar barreras institucionales y activar la narración de experiencias personales. El uso de viñetas, dramatizaciones y situaciones simuladas está ampliamente reconocido como técnica de investigación cualitativa para explorar percepciones, normas y experiencias complejas (Barter y Renold, 2000; Morgan, 1997).

Estas técnicas cumplen una función epistemológica central en la IAP: permiten transformar situaciones cotidianas en objetos de reflexión colectiva, facilitando la emergencia de conocimiento crítico desde la experiencia (Freire, 1970; Fals Borda, 1991).

Al finalizar cada taller, se realizaron de manera voluntaria entrevistas individuales semiestructuradas con las facilitadoras. Estas entrevistas:

- Seguían el mismo cuestionario marco.
- Permitían profundizar en situaciones personales o aclarar aspectos no expresados en el espacio grupal.
- Fueron incorporadas plenamente a la base de datos general, formando parte del corpus empírico.

La entrevista semiestructurada se utilizó como una herramienta que permitió combinar una cierta estructura común en las preguntas con la flexibilidad necesaria para adaptarse a las trayectorias y experiencias concretas de cada persona participante.

Más allá de su definición como técnica clásica de la investigación cualitativa, su elección respondió a la necesidad de crear un espacio de diálogo que facilitara la expresión de situaciones personales que, en algunos casos, no habían podido ser formuladas en el espacio grupal. En este sentido, permitió equilibrar la comparabilidad de la información con la apertura a relatos situados, matizados y emocionalmente significativos (Kvale, 1996; Kvale y Brinkmann, 2009).

Tras cada sesión, se ha realizado un proceso de revisión y contraste entre:

- Los registros en Excel.
- Las relatorías cualitativas.
- Las entrevistas individuales.

Este procedimiento posibilitó la sistematización progresiva de la información y reforzó la consistencia interna de los datos.

Se observó en la recogida de datos de los resultados de los talleres, que los ejes de percepciones y experiencias se mezclaban casi de modo constante, por lo que se elaboró un primer documento de análisis de resultados de carácter más cronológico donde se

respetó el momento en el que fueron emergiendo los resultados y con posterioridad se sistematizó por bloques y ejes temáticos.

Finalmente, en coherencia con la lógica de la IAP, está prevista la realización de una sesión de devolución de resultados a las personas participantes y a los equipos profesionales implicados. Esta sesión tiene como objetivos:

- Validar colectivamente las interpretaciones realizadas.
- Contrastar la coherencia de los resultados con la experiencia vivida.
- Introducir matices, correcciones o ampliaciones.
- Reforzar el carácter participativo y transformador del proceso de investigación.

Esta sesión de devolución se hará coincidir con la sesión de validación de los materiales que se produzcan.

La devolución de resultados constituye un principio básico de la IAP, al reconocer a las personas participantes como coproductoras de conocimiento y no solo como informantes (Fals Borda, 1987; Kemmis y McTaggart, 2005).

2.2 Composición y criterios de selección de las personas participantes

La muestra del estudio es de carácter intencional y comunitario, propia de los enfoques cualitativos y, específicamente, de la IAP. No se persigue la representatividad estadística, sino la selección de un colectivo social directamente afectado por las problemáticas objeto de investigación, en este caso la exclusión bancaria y las limitaciones de la autonomía financiera en contextos de vulnerabilidad.

La muestra de participantes correspondiente a personas en situación de vulnerabilidad fue seleccionada a través de la Oficina de Derechos Sociales de la Asociación Apoyo, entidad de referencia en el acompañamiento a personas en situación de vulnerabilidad social, económica y administrativa en el distrito de Moratalaz (Madrid). La asociación funciona como un espacio comunitario de confianza, con una relación previa y sostenida con las personas participantes, lo que facilita tanto el acceso al campo como la creación de condiciones de seguridad, legitimidad y participación real en el proceso de investigación.

Los criterios de inclusión en la muestra fueron:

- Estar en contacto con los servicios de acompañamiento social de la Asociación Apoyo.
- Encontrarse en situaciones de vulnerabilidad económica, administrativa o residencial.
- Mantener algún tipo de relación activa con el sistema bancario (cuenta bancaria, tarjeta, recepción de prestaciones, etc.), o haber tenido dificultades recientes de acceso.

- Mostrar disposición voluntaria a participar en espacios grupales de reflexión.

La población participante en el ámbito rural fue seleccionada con el apoyo de los Colectivos de Acción Solidaria (CAS) —una red de asociaciones implantadas en el medio rural de diversas comunidades autónomas, a través de sus grupos de trabajo de Segovia y Salamanca— y con la colaboración de los ayuntamientos y entidades locales de los tres municipios.

Ambos agentes sociales gozan de legitimidad y conocimiento del entorno para garantizar la realización de los talleres y de los apoyos de la muestra.

Los criterios de inclusión en la muestra fueron:

- Residir en un entorno rural
- Mantener algún tipo de relación activa con el sistema bancario (cuenta bancaria, tarjeta, recepción de prestaciones, etc.), o haber tenido dificultades recientes de acceso.
- Mostrar disposición voluntaria a participar en espacios grupales de reflexión.

La elección de este marco comunitario responde a una lógica central de la IAP: trabajar con poblaciones directamente afectadas por las desigualdades estructurales y producir conocimiento desde su experiencia situada. La Asociación Apoyo no actúa únicamente como canal de acceso a la muestra, sino como espacio de legitimación social del proceso de investigación, facilitando un entorno de confianza donde las personas pueden expresar experiencias sensibles vinculadas al dinero, la precariedad y la relación con las instituciones.

La muestra se construye, por tanto, como una muestra de experiencia: un conjunto de trayectorias vitales atravesadas por dificultades estructurales de acceso a derechos, que permiten analizar la autonomía financiera no como un fenómeno abstracto, sino como una práctica cotidiana condicionada por relaciones de poder, desigualdad y exclusión institucional.

2.3 Consideraciones éticas

La investigación se desarrolló conforme a principios básicos de ética en investigación social y de la IAP:

- Participación voluntaria y no condicionada.
- Carácter gratuito de la actividad.
- Derecho a no responder a cualquier pregunta que generara incomodidad.
- Posibilidad de abandonar la participación en cualquier momento.
- Protección de los datos personales y anonimato en el tratamiento de la información.
- No recogida de datos identificativos innecesarios.

- Uso de las citas textuales de forma anonimizada.

Asimismo, se incorporaron medidas de accesibilidad y equidad:

- Servicio de ludoteca para facilitar la participación de mujeres con niños y niñas a cargo.
- Mediación lingüística para personas migrantes.
- Eliminación de soportes escritos para evitar barreras de alfabetización.
- Realización de los talleres en espacios accesibles para personas mayores y/ o con movilidad reducida

Desde la perspectiva de la IAP, se considera que la investigación debe generar un retorno social, contribuyendo a la visibilización de derechos, al empoderamiento de las personas participantes y a la incidencia política en materia de inclusión financiera.

En materia de protección de datos personales, el estudio se ajustó a los principios establecidos en la normativa vigente en materia de protección de datos (Reglamento (UE) 2016/679, Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), y Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales), garantizando:

- La recogida únicamente de los datos estrictamente necesarios para los fines de la investigación.
- El tratamiento confidencial y anonimizado de la información.
- La no inclusión de datos identificativos personales en los informes, bases de datos finales ni publicaciones.
- El uso de códigos internos para la organización de la información.
- El almacenamiento seguro de los datos, con acceso restringido al equipo investigador.
- La no cesión de los datos a terceros ajenos al proyecto.

Las citas textuales utilizadas en el informe se presentan de manera anonimizada, sin ningún elemento que permita la identificación directa o indirecta de las personas participantes.

2.4 Limitaciones metodológicas

El estudio presenta una serie de limitaciones que deben ser explicitadas:

Carácter no representativo de la muestra

La muestra es intencional y comunitaria, por lo que los resultados no son extrapolables estadísticamente al conjunto de la población. Su valor es fundamentalmente analítico y comprensivo, orientado a identificar procesos, barreras estructurales y experiencias significativas.

Estrategias de compensación:

- Interpretar los resultados como estudios de caso ampliados, útiles para comprender mecanismos de exclusión financiera más que para estimar prevalencias.
- Contrastar los hallazgos con literatura previa y estudios cuantitativos existentes para reforzar su plausibilidad externa.
- Incorporar en futuras fases del estudio muestras procedentes de otros dispositivos comunitarios para ampliar la diversidad de contextos.

Concentración territorial

Una parte mayoritaria de las personas participantes reside en la Comunidad de Madrid, si bien el trabajo de campo incluyó también tres talleres en contextos rurales —en Valdepiélagos (Madrid), Monleras (Salamanca) y Carcaboso (Cáceres)—, lo que permite incorporar la perspectiva de territorios con menor densidad de servicios financieros y contrastarla con la realidad urbana.

Estrategias de compensación:

- Contextualizar los resultados como propios de entornos urbanos y periurbanos con alta densidad de servicios bancarios y sociales.
- Señalar explícitamente que las barreras identificadas pueden adoptar formas distintas en territorios rurales.
- Proponer como línea futura de investigación la replicación del estudio en otros ámbitos territoriales.

Profundidad limitada del análisis por subgrupos

Aunque la muestra es diversa, el análisis por subgrupos (edad, género, situación administrativa, tipo de ingresos, etc.) podría haberse desarrollado con mayor profundidad.

Estrategias de compensación:

- Incorporar análisis exploratorios parciales de subgrupos y a través de las entrevistas individuales.
- Utilizar la sesión de devolución de resultados para recoger interpretaciones diferenciadas por perfiles.

Dependencia de la mediación social

El hecho de que la investigación se desarrolle en el marco de una entidad de intervención social puede generar sesgos de deseabilidad social o respuestas condicionadas por la relación previa con el equipo.

Estrategias de compensación:

Se seleccionó una entidad con un marcado carácter comunitario donde las personas no perciben ningún tipo de remuneración económica en concepto de ayuda social y se limitó

la participación del personal técnico de la entidad para que las personas pudieran expresarse con libertad

Sistematización posterior de los datos

Parte de la información fue volcada posteriormente al cuestionario a partir de relatorías, lo que puede implicar pérdida de matices o reinterpretaciones.

Estrategias de compensación:

Uso de múltiples fuentes de registro (Excel, relatorías, facilitadoras), que actúan como triangulación interna.

Contraste posterior entre registros para minimizar errores.

Incorporación de citas textuales y narrativas en el análisis de resultados para preservar la riqueza cualitativa.

Ausencia de devolución en el marco de la IAP

Como parte de la IAP, se plantea un flujo de información específico entre investigador e informantes. Mientras en la investigación tradicional el investigador se limita a recoger, organizar e interpretar los datos obtenidos de los informantes (lo que sería un flujo unidireccional), en la IAP resulta fundamental la validación y retroalimentación por parte de las personas participantes en las dinámicas de grupo. En este proceso, además, las personas informantes desarrollan conocimientos, vínculos y capacidades que contribuyen a su empoderamiento, especialmente relevante cuando se trata, como es el caso, de colectivos que afrontan brechas de exclusión en uno o varios ámbitos de la vida económica y social.

En este caso, la metodología aplicada en el diseño, conducción y registro de los talleres se inspira en el carácter transformador y la sensibilidad social de la IAP, pero el análisis se estructura con una lógica de grupos focales. A futuro, se plantea la posibilidad de realizar reuniones explicativas con aquellas personas participantes que deseen conocer los resultados de la investigación y, en su caso, realizar aportaciones que pudieran dar lugar a a actualizaciones o documentos complementarios.

Estas limitaciones no invalidan los resultados obtenidos, sino que delimitan su alcance y orientan su interpretación. Al mismo tiempo, permiten identificar líneas claras de mejora metodológica y de ampliación futura del estudio, coherentes con la lógica progresiva de la IAP, en la que el diagnóstico constituye el primer paso de un proceso de transformación social más amplio.

3. Caracterización de la población estudiada

3.1 Perfil sociodemográfico

3.1.1 Perfil poblacional de las personas participantes en situación de vulnerabilidad

La muestra de las personas en situación de vulnerabilidad está compuesta por un total de 56 personas participantes en los talleres de autonomía financiera. Se trata de una población caracterizada por una elevada exposición a situaciones de vulnerabilidad social, económica y administrativa, lo que resulta especialmente pertinente para el análisis de los mecanismos de exclusión financiera.

Desde el punto de vista del género, la muestra presenta una clara feminización:

- Mujeres: 42 personas (75 %)
- Hombres: 13 personas (22,5 %)
- Prefiere no decirlo: 1 persona (2,5 %)

Este desequilibrio no responde a un sesgo aleatorio, sino que deriva de la propia composición de los grupos, deliberadamente orientados a personas con trayectorias de exclusión. Al tratarse de una muestra intencional —construida en función del perfil de interés y no mediante criterios de representatividad estadística—, su distribución por sexo refleja quién transita mayoritariamente esas situaciones y quién participa en los espacios desde los que se realizó la convocatoria. En este sentido, la sobrerrepresentación de mujeres es coherente con dos fenómenos ampliamente documentados: por un lado, la feminización de la pobreza y de la exclusión, que concentra en las mujeres una parte desproporcionada de las situaciones de precariedad económica, dependencia de prestaciones y empleo informal o de cuidados (Pearce, 1978; EAPN España, 2024); por otro, su mayor presencia y disponibilidad en los circuitos de entidades sociales y comunitarias a través de los cuales suele articularse este tipo de convocatorias, vinculada con frecuencia a las responsabilidades de cuidado y a la gestión cotidiana de los recursos del hogar (EAPN España, 2024).

Este predominio femenino es relevante en términos de resultados, ya que sitúa la autonomía financiera en un marco atravesado por desigualdades de género, especialmente en relación con la precariedad laboral, la responsabilidad de cuidados, la dependencia de prestaciones sociales y la exposición a situaciones de vulnerabilidad económica estructural.

En cuanto a la edad, la distribución se concentra mayoritariamente en edades activas:

- 18–29 años: 15 personas
- 30–39 años: 13 personas
- 40–49 años: 11 personas

- 50–64 años: 14 personas
- 65 años o más: 3 personas

Esta diversidad etaria permite analizar la autonomía financiera en distintas etapas del ciclo vital: desde jóvenes en procesos de inserción laboral y emancipación económica, hasta personas mayores con dependencia de pensiones y mayor exposición a procesos de exclusión digital.

El nivel educativo refleja un perfil de bajo capital formativo:

- Estudios primarios o inferiores: 53 personas.
- Estudios superiores o formación profesional: 2 personas.

La categoría sin dato corresponde a una participante que no aportó información sobre su nivel de estudios, por lo que su caso no se ha imputado a ninguna de las categorías anteriores y se contabiliza de forma separada para no distorsionar las cifras.

Más allá de este caso concreto, la distribución por nivel de estudios debe leerse a la luz de la propia composición de la muestra. Al orientarse los grupos a personas con trayectorias de exclusión bancaria —que suelen inscribirse en itinerarios de vulnerabilidad social más amplios—, cabe esperar una concentración en los niveles formativos más bajos, dado que la limitación de estudios ocupa un lugar central en los procesos de estratificación y de (escasa) movilidad social. El nivel educativo no es, por tanto, un dato descriptivo secundario, sino una variable especialmente relevante para interpretar tres de los ejes analizados en este estudio: la dificultad para comprender el lenguaje bancario —estrechamente ligada a la alfabetización y la educación financiera (Atkinson y Messy, 2013)—; el uso de herramientas digitales —donde un menor nivel formativo agrava la brecha digital y la convierte en una fuente añadida de exclusión (Comisión Europea, 2008)—; y la capacidad de defender los propios derechos frente a las entidades financieras. De hecho, la literatura sobre exclusión financiera identifica el bajo nivel educativo y la escasa alfabetización financiera como factores que aumentan el riesgo de quedar fuera del sistema o de acceder a él en condiciones desventajosas (Kempson et al., 2000; Fernández Olit, 2016).

La composición de los hogares muestra una elevada carga de responsabilidades familiares:

- Personas con hijos e hijas a cargo: 61,9 %
- Personas con otros familiares dependientes: 11,9 %
- Personas que viven en pareja: 11,9 %
- Personas que viven solas: 9,5 %
- Otras situaciones: 4,8 %

Este patrón confirma que una parte significativa de la muestra sostiene tareas de cuidado, lo que incrementa el impacto que cualquier incidencia bancaria (bloqueos de cuenta, comisiones, retrasos en pagos, imposibilidad de acceso a ayudas) tiene sobre la economía doméstica y la estabilidad familiar.

3.1.2 Perfil sociodemográfico de la población participante en el ámbito rural

La población participante en el ámbito rural está compuesta por un total de 27 personas, distribuidas en los tres talleres: 8 en Valdepiélagos (Madrid), 12 en Monleras (Salamanca) y 7 en Carcaboso (Cáceres). Aunque se trata de un grupo reducido, su valor analítico es alto, ya que permite observar cómo la exclusión financiera se articula de forma específica en territorios con menor densidad de población y menor disponibilidad de servicios bancarios, y contrastar tres grados distintos de ruralidad.

Desde el punto de vista del género, la composición presenta una clara feminización:

- Mujeres: 16 personas
- Hombres: 11 personas

Este predominio femenino, presente en los tres talleres, refuerza la lectura de la autonomía financiera como una cuestión atravesada por desigualdades de género, especialmente en el medio rural, donde las mujeres suelen concentrar mayores cargas de cuidados, trayectorias laborales más precarias y mayor dependencia de pensiones o ayudas sociales.

En relación con la edad, la muestra se caracteriza por un marcado envejecimiento:

- 30–39 años: 5 personas
- 40–49 años: 5 personas
- 50–64 años: 7 personas
- 65 años o más: 10 personas

La concentración en las franjas de edad superiores a los 50 años (17 de 27 personas) resulta especialmente significativa e indica una fuerte presencia de personas mayores, cuya relación con la banca está más expuesta a la retirada de la atención presencial y a la brecha digital.

La distribución por edades varía además entre los tres municipios: el envejecimiento es más acusado en Monleras y Carcaboso, mientras que Valdepiélagos, por su proximidad a la corona metropolitana, incorpora algo más de población en edad activa. Estas dinámicas de despoblación y envejecimiento del medio rural constituyen un marco clave para interpretar la autonomía financiera en estos territorios, si bien también pueden leerse en clave de disponibilidad para participar en los talleres, lo que constituiría una limitación de la muestra.

En cuanto a la nacionalidad, la muestra rural es mayoritariamente española (24 de 27 personas), con tres participantes de nacionalidad extranjera, una en cada taller. Aunque su número es reducido, su presencia permite apuntar que la exclusión financiera en el medio rural no afecta únicamente a la población autóctona envejecida, sino también a personas migrantes que residen y desarrollan su actividad en estos territorios.

En conjunto, el perfil sociodemográfico de la población rural participante dibuja un grupo pequeño pero significativo: mayoritariamente femenino, envejecido y con una fuerte carga de responsabilidades de cuidado[5].

3.2 Situación económica y laboral

3.2.1 Situación económica y laboral de las personas en situación de vulnerabilidad

La situación económica y laboral de las personas participantes en los talleres para personas vulnerables muestra una alta precariedad estructural y una fuerte dependencia de ingresos no procedentes del empleo estable.

En relación con la situación laboral (N = 56):

- Personas en desempleo: 32 (56,4 %)
- Personas perceptoras de pensión o jubilación: 10 (17,9 %)
- Trabajo por cuenta ajena: 7 (12,8 %)
- Trabajo por cuenta propia: 6 (10,3 %)
- Otras situaciones: 1 (2,6 %)

Respecto a la fuente principal de ingresos:

- Pensiones o prestaciones sociales: 34 personas (61,5 %)
- Ingresos procedentes del trabajo: 11 personas (20,5 %)
- Ayuda familiar: 6 personas (10,3 %)
- Otras fuentes o no respuesta: 5 personas (7,7 %)

La elevada dependencia de prestaciones públicas sitúa a las personas participantes en una posición de especial vulnerabilidad frente a bloqueos de cuentas, comisiones bancarias o incidencias administrativas, dado que el sistema bancario se convierte en un intermediario imprescindible para el acceso efectivo a sus ingresos.

Esta estructura de ingresos evidencia que la relación con las entidades bancarias no es opcional, sino una condición necesaria para la subsistencia cotidiana.

[5] Estas características configuran una autonomía financiera especialmente frágil, condicionada no solo por la precariedad económica, sino también por la distancia a los servicios, la retirada de la atención presencial y la dependencia de terceros y de las redes comunitarias.

3.2.2 Situación económica y laboral de la población rural

La caracterización económica y laboral detallada solo pudo recogerse de forma sistemática en el taller de Valdepiélagos (8 personas); en Monleras y Carcaboso el trabajo de campo no permitió consignar esta información con el mismo nivel de detalle. Los datos que siguen se refieren, por tanto, al taller de Valdepiélagos, y se complementan con las observaciones cualitativas registradas en los tres talleres. Aun con esta limitación, el perfil laboral rural resulta más diversificado que el de la muestra urbana en situación de vulnerabilidad, aunque igualmente marcado por la fragilidad estructural propia del medio rural.

En relación con la situación laboral (Valdepiélagos, N = 8):

- Personas en desempleo: 1
- Personas perceptoras de pensión o jubilación: 2
- Trabajo por cuenta ajena: 2
- Trabajo por cuenta propia: 3
- Otras situaciones: 0

Estos datos evidencian una presencia relativamente elevada de personas activas laboralmente (5 de 8 en Valdepiélagos), especialmente a través del trabajo por cuenta propia, lo que es coherente con la estructura económica del medio rural, donde el autoempleo, la economía agraria, los pequeños servicios y las actividades informales o semiinformales siguen teniendo un peso significativo. En Monleras y Carcaboso, las conversaciones de los talleres apuntaron en la misma dirección: presencia de autónomos y pequeños comercios junto a una proporción elevada de personas pensionistas, especialmente entre quienes superan los 65 años.

- Respecto a la fuente principal de ingresos (Valdepiélagos):
- Pensiones o prestaciones sociales: 3 personas
- Ingresos procedentes del trabajo: 5 personas

Se observa que, aunque la mayoría de las personas obtiene sus ingresos del trabajo, también hay personas dependientes de pensiones o prestaciones públicas. Esto sitúa a una parte de la población rural en una posición similar a la detectada en los talleres urbanos, donde el sistema bancario actúa como intermediario obligatorio para el acceso a ingresos básicos.

3.3 Condiciones de vulnerabilidad

El análisis conjunto del perfil sociodemográfico y de la situación económica y laboral permite identificar un conjunto de condiciones de vulnerabilidad que inciden directamente en la autonomía financiera de las personas participantes.

La feminización de la muestra, unida a la alta presencia de hogares con personas dependientes a cargo, pone de relieve la existencia de una vulnerabilidad de género, en la que las mujeres concentran una mayor responsabilidad económica y de cuidados, al tiempo que presentan mayores tasas de desempleo y dependencia de prestaciones sociales.

Es preciso señalar que el bajo nivel educativo formal, observado en el subgrupo para el que se dispone de datos, constituye una barrera estructural para la comprensión de productos financieros, comunicaciones bancarias y procesos digitalizados, reforzando situaciones de dependencia de terceros para la gestión económica.

Así mismo, la elevada proporción de personas en desempleo y de perceptoras de pensiones o subsidios configura una vulnerabilidad económica persistente, caracterizada por ingresos limitados, escasa capacidad de ahorro y alta exposición a cualquier gasto imprevisto o penalización bancaria.

En cuarto lugar, la fuerte dependencia del sistema bancario para la recepción de prestaciones públicas convierte cualquier incidencia administrativa (bloqueos de cuenta, retrasos en los pagos, comisiones) en una amenaza directa para la subsistencia material.

Finalmente, la composición de los hogares, con una alta presencia de personas con hijos, hijas u otros familiares dependientes, amplifica el impacto de la exclusión financiera, ya que las dificultades bancarias no afectan únicamente a la persona titular de la cuenta, sino al conjunto de la unidad familiar.

En conjunto, estas condiciones configuran un perfil de vulnerabilidad múltiple e interseccional, en el que se combinan factores de género, precariedad económica, bajo capital educativo, responsabilidades de cuidado y dependencia institucional. Este contexto hace especialmente pertinente el análisis de la autonomía financiera como un problema social y de derechos humanos, y no únicamente como una cuestión de competencias individuales.

4. Resultados

4.1 Consideración metodológica de la presentación de resultados

El tratamiento de la información cualitativa se realizó mediante análisis de contenido, entendido como una técnica que permite examinar de forma sistemática los discursos obtenidos en entrevistas y talleres con el fin de identificar temas, patrones y significados recurrentes, así como interpretar las percepciones, experiencias y representaciones sociales de las personas participantes (Krippendorff, 2013).

Por este motivo, la presentación de los resultados combina necesariamente descripción y análisis, ya que los datos se organizan, categorizan e interpretan a partir de ejes

temáticos construidos analíticamente, y no como una mera reproducción literal de los discursos.

Como se constatará, existen en los distintos apartados de análisis de resultados algunas ideas y percepciones que se reiteran (sensación de abuso, la imposición de productos bancarios, la falta de transparencia, la dificultad de comprensión y el trato desigual). Se ha mantenido la recurrencia para explicitar que constituye un indicador de la centralidad estructural de estos problemas en la experiencia cotidiana de las personas participantes.

4.2 Uso del sistema bancario y elección de entidad bancaria

4.2.1 Uso del sistema bancario

En el conjunto de los talleres se ha constatado que prácticamente la totalidad de las personas participantes disponían de una cuenta bancaria activa y que un alto porcentaje hacía uso de tarjeta de débito como instrumento habitual de pago. La cuenta bancaria aparece, por tanto, como un recurso ampliamente extendido y necesario para la gestión económica cotidiana.

El acceso al crédito, en cambio, presenta un perfil más restringido. Entre las personas de renta baja, cuando existe, el crédito aparece asociado fundamentalmente a la tarjeta de crédito —con sus aplazamientos e intereses—, y no a préstamos personales o hipotecarios, a los que rara vez pueden acceder. La tarjeta se convierte así en la principal, y a menudo única, vía de financiación disponible, lo que condiciona el tipo de endeudamiento al que quedan expuestas estas personas.

En el ámbito rural, el acceso al crédito presenta rasgos propios. Las personas participantes de los talleres rurales relataron que la financiación de los hogares y de los pequeños negocios se apoya sobre todo en las entidades de proximidad que aún mantienen presencia en la zona, allí donde la banca comercial se ha ido retirando. Señalaron, además, que el cierre de oficinas también alcanza a estos territorios, de modo que quienes residen en municipios pequeños experimentan limitaciones añadidas: menor oferta de entidades a las que dirigirse, mayor dependencia de un único punto de servicio y más dificultades para negociar condiciones. Según se recogió en los talleres, la falta de competencia efectiva en el medio rural se traduce en un acceso al crédito más estrecho y con menor margen de elección que en el entorno urbano.

No obstante, el uso de la cuenta bancaria no es homogéneo y se encuentra fuertemente condicionado por la situación económica. De manera constante, especialmente entre las personas de rentas bajas, se señaló que la domiciliación de recibos se percibe como una práctica arriesgada. En los talleres se expresó que, para evitar la devolución de recibos por falta de saldo o la generación de comisiones por descubierto, se opta conscientemente por no domiciliar determinados pagos y realizarlos de forma manual, ya sea por ventanilla, a través de cajeros automáticos o mediante tarjeta bancaria.

También en determinados casos aparece el miedo a ser víctimas de estafas o irregularidades

Este patrón apareció de forma transversal en los distintos grupos: estamos ante una gestión defensiva de la cuenta bancaria, orientada más a evitar sanciones económicas que a facilitar la organización financiera. La titularidad de una cuenta bancaria, en la práctica, no se percibe solo como una herramienta de respuesta a necesidades cotidianas, sino también como un factor de riesgo que debe gestionarse con cautela.

En relación con los medios de pago digitales, el uso de Bizum y de la banca *online* fue reconocido como útil por las personas participantes, tanto población rural como población vulnerable, destacando, especialmente, su rapidez y agilidad. Sin embargo, su utilización no conlleva una relación de confianza plena con el sistema bancario, sino que responde a necesidades prácticas concretas y a la adaptación obligada a procesos cada vez más digitalizados. Se significa que el uso del Bizum se ha consolidado por su sencillez de uso y hay una baja percepción del riesgo frente a otros servicios digitales o el uso de la banca *online* para la realización de transferencias.

Por lo que se refiere al uso de tarjetas de crédito o débito, éste resulta claramente minoritario en el caso de personas de renta baja y absolutamente normalizado en personas jóvenes y de ámbito rural, con la salvedad de que reconocen que muchos comercios en ámbito rural están optando por el efectivo. En este caso la limitación no es decidida por la persona, sino impuesta. En los talleres con personas vulnerables se identificó que las tarjetas de crédito o débito no son percibidas como un instrumento de gestión financiera ordinaria, sino fundamentalmente como una forma de préstamo puntual asociada a un gasto necesario e imprevisto. La tarjeta de crédito aparece así vinculada a situaciones de urgencia económica, más que a estrategias de planificación o consumo habitual.

En cuanto a la contratación de seguros, se observó que entre las personas de rentas bajas esta práctica está frecuentemente asociada a la obligatoriedad impuesta por contratos de alquiler o a la percepción de que constituyen un requisito para la apertura o el mantenimiento de la cuenta bancaria. Es decir, los seguros no se conciben tanto como una herramienta de protección voluntaria, sino como una exigencia institucional. En el ámbito rural los seguros forman parte del panorama de gastos domésticos y profesionales.

Durante los talleres se identificaron diferencias relevantes según el origen. Las personas migrantes señalaron una mayor contratación de seguros de repatriación, mientras que entre las personas autóctonas predominó la contratación de seguros de hogar o de responsabilidades. Así mismo se detecta que entre las personas vulnerables otros seguros habituales en la vida cotidiana, como los de vehículo o de decesos, no suelen contratarse a través de las entidades bancarias, sino directamente con aseguradoras.

De manera recurrente, las personas participantes expresaron una baja confianza en los bancos como intermediarios en la contratación de seguros, percibiéndolos como entidades poco cercanas y escasamente adaptadas a sus necesidades. En consecuencia, manifestaron preferir la relación directa con aseguradoras especializadas, consideradas más accesibles y comprensibles. Entre la población rural persiste la figura del corredor de seguros que en otros sectores resulta desconocida. La persistencia del corredor de seguros en el medio rural responde a una lógica de proximidad. Ante la retirada de los servicios financieros presenciales (Instituto de Estudios Económicos, 2025), el corredor se mantiene como uno de los pocos intermediarios cercanos y accesibles para la población. La literatura sobre exclusión financiera señala que los clientes de zonas rurales valoran la proximidad de la oficina como el factor principal al elegir con quién contratan, con independencia del servicio de que se trate (CaixaBank Research, 2019). Ello explica que una figura menos utilizada en los entornos urbanos —por la mayor oferta de canales alternativos— conserve en estos territorios una vigencia y un reconocimiento social singulares, ocupando el espacio que el sistema financiero formal ha ido abandonando.

Desde la perspectiva de la autonomía financiera, estos resultados muestran que, aunque existe un alto nivel de bancarización formal, en la población vulnerable, el uso de los productos financieros se caracteriza por una lógica de minimización de riesgos más que por una apropiación plena de las herramientas bancarias.

4.2.2 Motivos para la elección de entidad bancaria

En los talleres se identificó como la proximidad física de la sucursal constituye el principal criterio para la elección de la entidad bancaria habitual en un entorno urbano. De manera mayoritaria, las personas participantes señalaron que optaron por la entidad más cercana a su domicilio o a los espacios que frecuentan, priorizando la accesibilidad y la posibilidad de atención presencial.

De forma recurrente, se expresó que no se había realizado una comparación previa de las condiciones ofrecidas por distintas entidades. Esta ausencia de contraste no se vincula a una falta de interés, sino a la percepción compartida de que, en contextos de rentas bajas, las diferencias entre bancos no resultan significativas. En los talleres se manifestó la idea de que las entidades bancarias no son percibidas como agentes capaces de generar mejoras económicas reales (en la rentabilidad o en la capacidad de ahorro) sino como prestadores de servicios básicos sin impacto positivo.

Este patrón se refleja también en los datos, únicamente un 3 % de las personas participantes señaló haber elegido su entidad bancaria en función de las condiciones de la cuenta, y solo una persona indicó haberlo hecho por la vinculación con la suscripción de una hipoteca.

Junto a la cercanía, aparecieron como criterios relevantes la calidad de la atención recibida, el prestigio social de la entidad y la facilidad para abrir una cuenta. Estos

elementos remiten a una lógica de elección basada más en la confianza, la reputación y la accesibilidad relacional que en la evaluación comparativa de productos financieros.

Asimismo, se observó que las recomendaciones de personas del entorno cercano, especialmente de familiares y, en particular, de progenitores, desempeñan un papel importante en la elección de la entidad bancaria. Esta transmisión intergeneracional de la relación con determinadas entidades refuerza una elección basada en la continuidad y la familiaridad más que en un análisis de alternativas.

Resulta especialmente significativo que algunas personas señalaron no haber tenido una oportunidad real de elección. En estos casos, la apertura de la cuenta se realizó a través de entidades bancarias virtuales porque eran las únicas que permitían el acceso al servicio, ya sea por razones documentales, administrativas o de facilidad de apertura. Esta experiencia introduce un matiz importante: la elección de la entidad bancaria no siempre es el resultado de una decisión libre, sino que en determinados contextos está condicionada por la existencia de barreras de acceso en la banca tradicional.

Desde la perspectiva de autonomía financiera, las experiencias recogidas señalan que la elección de la entidad bancaria no responde a una lógica de rentabilidad, sino a una combinación de factores prácticos, relacionales y de accesibilidad. La banca no se percibe como un espacio de oportunidad financiera, sino como un servicio necesario que debe ser cercano, sencillo y resolutivo. Esta percepción limita la capacidad de las personas para ejercer una elección informada y refuerza una relación instrumental y defensiva con el sistema bancario.

En el caso del entorno rural se observa que hay más selectividad en la elección de cuentas bancarias e incluso distintas cuentas bancarias para distintos propósitos. La cercanía sigue siendo un valor predominante, pero entran en juegos otros factores como los servicios y productos bancarios (condiciones de hipotecas, acceso a préstamos, etc), aunque las personas participantes se definían como conservadoras a la hora de hacer cambios.

Este resultado apunta a una forma de autonomía financiera que, en el entorno rural, se construye de manera más estratégica y diferenciada que en los contextos urbanos de mayor vulnerabilidad. La existencia de una mayor selectividad en la elección de entidades bancarias y el uso de distintas cuentas para distintos propósitos indica un grado más elevado de planificación y control consciente sobre la relación con el sistema financiero. No se trata únicamente de «tener una cuenta», sino de gestionar activamente qué entidad sirve mejor para cada necesidad (ahorro, hipoteca, préstamos, operativa cotidiana), lo que supone una forma de autonomía financiera basada en la comparación, la experiencia acumulada y la toma de decisiones informadas.

Al mismo tiempo, el hecho de que la cercanía siga siendo un criterio central muestra que esta autonomía no es plenamente libre, sino territorialmente condicionada. La capacidad

de elección existe, pero dentro de un abanico limitado de opciones reales, marcado por la presencia física de sucursales y la accesibilidad al servicio. La autonomía financiera se ejerce, por tanto, en un marco de restricciones estructurales propias del medio rural.

La referencia a factores como hipotecas, préstamos o productos financieros más complejos sugiere además una relación más estable y de largo plazo con las entidades bancarias, lo que contrasta con la relación más defensiva o reactiva que aparece en los contextos urbanos de alta vulnerabilidad. Aquí la banca no es solo un canal para recibir ingresos o evitar comisiones, sino también un interlocutor para proyectos vitales de mayor alcance, como la vivienda o la inversión en actividades productivas.

Sin embargo, la autodefinición de las personas como conservadoras en el cambio de entidad indica que esta autonomía está mediada por una fuerte aversión al riesgo. La estabilidad y la continuidad pesan más que la búsqueda de mejores condiciones, lo que puede interpretarse como una forma de protección frente a un entorno percibido como incierto o poco transparente. La autonomía financiera, en este caso, no se expresa tanto como capacidad de movilidad entre entidades, sino como capacidad de mantener relaciones estables y previsibles que reduzcan la exposición a conflictos o pérdidas.

En conjunto, este resultado muestra que en el entorno rural la autonomía financiera adopta una forma particular: más planificada, más segmentada por usos y más vinculada a proyectos de vida de largo plazo, pero al mismo tiempo profundamente condicionada por la escasez de opciones territoriales y por una lógica de prudencia que limita la capacidad de cambio. Se trata de una autonomía práctica y situada, que busca seguridad y control dentro de un marco estructural de restricciones.

En relación con la antigüedad de la relación con la entidad bancaria, los datos muestran una elevada estabilidad en la permanencia en la misma entidad. La mayor parte de las personas participantes señaló que mantiene su cuenta bancaria en la misma entidad desde hace más de diez años, sobre todo en entornos rurales, mientras que en los talleres urbanos hay una mayor diversidad de situaciones y, en muchos casos, trayectorias bancarias cortas y un acceso limitado a servicios bancarios más allá de la cuenta y las tarjetas de crédito o débito[6].

Este patrón general evidencia una fuerte tendencia a la permanencia en la misma entidad bancaria a lo largo del tiempo, lo que sugiere una relación basada más en la continuidad y la inercia que en la evaluación periódica de alternativas o en la búsqueda de mejores condiciones.

El grupo de personas con menor antigüedad en su cuenta bancaria, es decir, aquellas con menos de cinco años de relación con la entidad, está compuesto fundamentalmente por

[6] Por indefinición en la propia declaración de las personas participantes sobre el tipo de tarjetas de las que dispone, se conserva en la medida de lo posible la referencia a débito y crédito. Esta indefinición puede ser en sí misma indicativa de la asimetría en la relación de las personas participantes con el sistema bancario.

personas jóvenes y por personas migrantes recién llegadas. En estos casos, la menor antigüedad no responde a una estrategia de cambio, sino a trayectorias vitales marcadas por una incorporación reciente al sistema bancario, con escasa experiencia previa y limitada capacidad de comparación entre entidades.

En términos de autonomía financiera, estos resultados ponen de manifiesto que la relación con el sistema bancario tiende a ser estable y poco dinámica, especialmente entre las personas de mayor edad, personas autóctonas o con trayectorias más prolongadas en el país.

La baja movilidad bancaria en personas vulnerables sugiere una escasa percepción de los bancos como espacios de elección competitiva y refuerza la idea de que la cuenta bancaria se vive como una infraestructura básica de acceso a ingresos y pagos, más que como un instrumento susceptible de optimización económica.

En el caso de las personas del ámbito rural además del tiempo de permanencia en las cuentas hay que tomar en consideración la apertura de nuevas cuentas con otros propósitos lo que sugiere una mayor movilidad.

4.3 Bloque de percepciones

4.3.1 Percepción sobre el cierre de sucursales bancarias

En el conjunto de los talleres se explicita la mayoritaria percepción de que en los últimos años ha disminuido el número de sucursales bancarias. Para una parte importante de las personas participantes, el cierre de oficinas no es una idea abstracta ni una información recibida por los medios, sino una experiencia directa vinculada a la transformación de su propio barrio o de su entorno cotidiano (véase cap. 2, «Cierre de sucursales»).

Las expresiones utilizadas son muy claras y apelan a la comparación con el pasado. En muchos casos el cierre se asocia directamente a una sensación de abandono institucional:

> *«Aquí hemos perdido de todo, el banco lo primero»* (Hombre, 50-64 años, español — Monleras).

Estas respuestas transmiten una sensación de pérdida progresiva de servicios, de empobrecimiento del entorno y de retirada de una infraestructura que antes formaba parte de la vida cotidiana.

Sin embargo, esta percepción no es homogénea. Aparecen claramente al menos tres posiciones distintas:

Personas que perciben claramente el cierre y lo viven como una pérdida importante

Dentro de esta pérdida ocupa un lugar central la dificultad de acceso al efectivo. Para muchas personas —especialmente mayores, pero también pequeños comerciantes que manejan dinero en metálico a diario—, la desaparición de oficinas y cajeros no es un inconveniente menor, sino un obstáculo cotidiano para disponer de su propio dinero:

> *«Cambiaron los cajeros donde podía sacar dinero sin comisiones y yo no lo sabía; cuando me di cuenta, había perdido dinero.»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Este grupo es mayoritario y está compuesto sobre todo por personas con trayectorias largas de relación con el sistema bancario y por quienes viven en barrios donde antes había una mayor densidad de oficinas. Para ellas, el cierre de sucursales se vive como un deterioro de las condiciones de acceso a un servicio básico, ante el cual aparecen emociones de enfado, cansancio y resignación.

No se percibe como un simple cambio organizativo, sino como una experiencia simbólica de expulsión del espacio de los servicios públicos básicos. A ello se suma una consecuencia material inmediata: la dificultad para acceder al efectivo. Con la desaparición de la oficina y del cajero, disponer de dinero en mano —seguir usándolo para el gasto cotidiano, controlar lo que se tiene, no depender de terceros— exige desplazamientos costosos o el recurso a canales que no todas las personas manejan con soltura. Así, la pérdida de la sucursal no solo transmite el mensaje de que el territorio ha dejado de importar, sino que erosiona una autonomía económica básica: la de poder gestionar el propio dinero de forma cercana, segura e inmediata.

Personas que no se sienten afectadas por los cierres

Un segundo grupo reconoce que hay menos sucursales, pero afirma que en su vida cotidiana no ha supuesto un problema grave:

> *«no afecta»* (Mujer, 30-39, desempleada)

Es relevante que las personas que no perciben una reducción problemática de sucursales viven en zonas de mayor actividad económica: áreas comerciales del barrio y zonas céntricas periurbanas.

El tono aquí es más neutral, incluso pragmático:

> *«Sigue habiendo en el barrio un poco más lejos»* (Mujer, 40-49, desempleada)

No aparece una valoración estructural, sino una experiencia localizada: si el servicio sigue existiendo en su entorno inmediato, el problema no se hace visible. Para estas personas, por tanto, el cierre de oficinas no constituye una dificultad en su experiencia directa, aunque puedan reconocerlo como un problema social que afecta a otras. Esta distancia entre la vivencia propia y la percepción del fenómeno general es en sí misma un dato relevante.

Personas que no saben responder o no pueden valorar

Un tercer grupo significativo no expresa una valoración definida al respecto. En la mayoría de los casos no se trata de desconocimiento, sino de que no han percibido cambios relevantes en la concentración bancaria de su entorno, o de que no han formado una opinión sobre un proceso que viven como ajeno. Este perfil aparece especialmente entre:

- personas migrantes recién llegadas.
- personas jóvenes.

Lo que comparten estos dos perfiles es una trayectoria bancaria corta: al no haber conocido un modelo anterior de banca más presencial, no disponen de un término de comparación. Por eso, para ellas la escasez de sucursales no se vive como un cambio o una pérdida, sino como la normalidad de su experiencia directa de residencia en el territorio.

Ahora bien, que no lo vivan como pérdida no significa que no les afecte. Su postura es más bien adaptativa: se acepta con resignación la falta de servicios presenciales, pero al mismo tiempo expresan limitaciones importantes en su vida cotidiana. Los tiempos para cualquier gestión se alargan y resulta difícil compatibilizar los trámites bancarios con la vida laboral, lo que revela que la normalización no elimina el coste real de la exclusión.

Aquí la exclusión no siempre se vive como pérdida, sino como punto de partida. No hay una noción de pérdida o deterioro del servicio, porque no hay memoria de otro modelo.

Diferencias territoriales

El territorio aparece como una variable clave.

La experiencia de exclusión financiera no se distribuye de manera homogénea, sino que depende en gran medida del lugar donde se vive: la densidad de oficinas y cajeros, la distancia a los servicios y el dinamismo económico de la zona configuran realidades muy distintas. En los apartados siguientes se analiza cómo esta dimensión territorial atraviesa el acceso, la atención presencial y la percepción del cierre de sucursales.

En barrios populares y zonas con menor actividad económica:

- el cierre se percibe con mucha más intensidad.
- la oficina desaparecida suele ser la de toda la vida.
- el banco se vivía como parte del paisaje cotidiano.

En zonas más céntricas o comerciales:

- la presencia bancaria se mantiene.
- la percepción de estabilidad es mayor.
- el cierre se diluye o no se problematiza.

Esto refuerza la idea de que la exclusión financiera tiene una dimensión territorial: no afecta igual a todos los barrios.

En zonas rurales:

- la presencia bancaria desaparece.
- la percepción de pérdida se asocia a la pérdida de oportunidades.

- el cierre de la sucursal complica la vida cotidiana.

En la dimensión territorial se aprecian diferencias por edad y trayectoria vital como determinantes de la percepción. Las personas mayores suelen expresar más claramente la sensación de pérdida: el cierre se conecta con una memoria de atención personalizada y con una forma de relación que ya no existe.

La atención presencial no ha desaparecido por completo; lo que las personas echan en falta no es solo la ventanilla, sino un estilo relacional y comercial que situaba al banco como un comercio de proximidad más, un lugar conocido donde se establecía un trato personal y continuado. Lo que se percibe como perdido es esa cercanía relacional, más que la mera existencia física de oficinas.

Las personas jóvenes, en cambio, no siempre perciben el cierre como un problema: han construido su relación con el banco en un contexto ya digitalizado y naturalizado hasta cierto punto la ausencia de oficinas, aunque sufren las consecuencias de las mismas, ya que esa familiaridad con lo digital no equivale a competencia financiera —pese a ser usuarias activas de productos financieros, muchas carecen de los conocimientos para decidir de forma informada (OCDE, 2020; Atkinson y Messy, 2013)— y las desplaza hacia perjuicios menos visibles: mayor exposición a fraudes y estafas en línea, contratación de productos que no comprenden del todo, consumo impulsivo y sobreendeudamiento, y, ante un conflicto, la falta del canal presencial y de la experiencia para reclamar sus derechos (OCDE, 2020). Así, aunque no vivan el cierre como una pérdida, sí sufren sus efectos, solo que de forma más difusa y no atribuida directamente a dicha reducción de la red física de oficinas.

No obstante, las personas jóvenes participantes sí reconocen el problema cuando afecta a las personas mayores de su entorno, a quienes acompañan o ayudan, y lo identifican como una limitación real en los momentos en que resulta imprescindible acudir presencialmente.

En las personas migrantes recién llegadas el cierre no se vive como cambio sino como una característica previa o condición estructural del lugar al que llegan.

Lectura desde la autonomía financiera

Desde el punto de vista de la autonomía financiera, esta diversidad de percepciones es fundamental:

- Para unas personas, el cierre de sucursales es una pérdida directa de capacidad de gestión autónoma.
- Para otras, no supone todavía un problema porque el servicio sigue existiendo cerca.
- Para otras, nunca hubo otra posibilidad, por lo que no hay percepción de pérdida.

Esto muestra que la exclusión financiera no es un fenómeno homogéneo ni uniforme. Es un proceso situado:

- en el territorio.
- en la edad.
- en la trayectoria migratoria.
- en la historia de relación con el sistema bancario.

La sucursal bancaria no es solo un espacio físico. Es un punto de acceso a información, comprensión, mediación, seguridad y la dignidad como persona usuaria. Cuando desaparece, no solo se pierde un lugar si no que se pierde una forma de relación con el dinero y de ejercicio de derechos.

4.3.2 Percepción sobre el empeoramiento de la atención bancaria

En el conjunto de los talleres aparece de forma muy mayoritaria la percepción de que la atención bancaria ha empeorado en los últimos años. Este empeoramiento no se describe como una situación puntual, sino como un proceso progresivo y estructural que afecta tanto a la forma de prestar el servicio, fundamentalmente en la atención, como al tipo de relación que se establece con la entidad. La atención presencial se percibe como cada vez más escasa, más apresurada, más impersonal y condicionada por la saturación de las oficinas y por la imposición de canales automáticos y digitales.

Las personas no hablan únicamente de «menos atención», sino de una transformación del sentido mismo de la atención como un espacio de acompañamiento y explicación a un espacio de trámite rápido, venta de productos y derivación constante al cajero o a la aplicación.

Sin embargo, esta percepción no es homogénea. Aparecen distintas posiciones que se expresan e interactúan en los talleres.

Personas que no perciben cambios o consideran que la atención sigue siendo buena

Existe un grupo minoritario que señala que la atención sigue siendo correcta o incluso buena, en afirmaciones tan escuetas como rotundas. Estas respuestas suelen estar vinculadas a experiencias personales muy concretas y a relaciones estables con una oficina o con personal específico.

En muchos casos, esta valoración positiva se explica por el conocimiento personal:

> *«En el pueblo, como ya me conocen, no tengo problemas»* (Mujer, 30-39 años, persona pensionista o jubilada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Aquí la calidad de la atención no aparece como un derecho garantizado, sino como el resultado de una relación personal. La atención es buena cuando hay vínculo, continuidad y reconocimiento mutuo, y depende también del modelo de atención al cliente que cada entidad decide implementar. La calidad queda así supeditada a factores relacionales y a decisiones empresariales, en lugar de garantizarse como un estándar común.

El tono emocional en estos casos es de tranquilidad y cierta gratitud, pero también deja ver que se trata de situaciones frágiles y excepcionales.

Personas que perciben un empeoramiento moderado

Un segundo grupo, más amplio, reconoce que la atención ha cambiado, aunque no siempre lo formula en términos de conflicto, sino de pérdida progresiva de calidad.

> *«Cada vez cuesta más que te atiendan»* (Hombre, 50-64 años, persona desempleada — Taller 4 (julio 2025))

Estas personas no siempre expresan enfado, sino una sensación de deterioro normalizado. La atención ya no se espera como algo cercano o explicativo, sino como un trámite mínimo.

Personas que perciben un empeoramiento grave de la atención

Un tercer grupo describe el cambio en términos mucho más contundentes. Aquí la atención se vive como claramente insuficiente, degradada o incluso inexistente.

> *«No hay atención en ventanilla»* (Mujer, 50-64 años, persona ocupada por cuenta propia, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

El cierre de oficinas y la reducción de personal aparecen directamente vinculados a esta vivencia:

> *«Menos sucursales, menos personas que te atienden»* (Mujer, 30-39 años, persona pensionista o jubilada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

El tono emocional aquí es de enfado, frustración y sensación de abandono. La atención deja de percibirse como un derecho básico y pasa a vivirse como algo excepcional. En respuesta a ¿cómo les ha afectado el cierre de sucursales?, algunos participantes responden lo siguiente:

> *«Mucho, muy mal»* (Mujer, 30-39, pensionista)
>
> *«más gente peor atención»* (Mujer, 40-49, cuenta ajena)

Más allá de las diferencias entre perfiles, los discursos recogidos permiten identificar una serie de ejes temáticos comunes que atraviesan la experiencia del cierre de oficinas con independencia de la edad o la trayectoria de cada persona. El primero de ellos es la sustitución de la atención humana por dispositivos automáticos.

Sustitución de la atención humana por cajeros y tecnología

Uno de los ejes más reiterados es la percepción de que la atención personal ha sido sustituida por la obligación de usar cajeros automáticos o aplicaciones.

> *«Tienes tú que hacer el trabajo de ellos»* (Mujer, 30-39 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Esta sustitución se vive como una imposición, no como una elección y se combina con una fuerte inseguridad:

> *«peor atención, yo necesito que me expliquen mucho ya que soy insegura y necesito que me expliquen con detenimiento»* (Mujer, 50-64, pensionista)

El tono aquí es de inseguridad y dependencia. La tecnología no empodera, sino que expone al error y al desamparo.

Pérdida de acompañamiento y apoyo

Muchas personas señalan que antes el personal explicaba, ayudaba y acompañaba más:

> *«No me entero de lo que me dicen, antes lo explicaban en mesas de atención ahora nada»* (Mujer, 50-64, desempleada)

De ahí surge una sensación de precarización del derecho a ser atendida, que las personas viven como una forma de vulnerabilidad en su condición de consumidoras: la percepción de haberse convertido en clientes de segunda, cuya atención se considera prescindible y a quienes se traslada la carga de resolver por sí mismas lo que antes ofrecía la entidad.

Aparición de la lógica comercial

Otro cambio relevante es la percepción de que la atención se ha vuelto más comercial:

> *«Solo te abren la cuenta si les compras un seguro.»* (Hombre, 18-29, estudiante)

> *«Tengo que tener una tarjeta especial y comprar tres veces al mes para que no me cobren comisión…»* (Mujer, 30-39, desempleada)

La atención se vive menos como servicio y más como estrategia de venta. Esto genera desconfianza:

> *«siempre te quieren vender algo, a veces pagas un seguro y no sabes que lo has firmado hasta que te das cuenta…»* (Mujer, 50-64, cuenta propia)

El tono emocional que subyace es de desconfianza y cansancio.

Diferencias por trayectoria y capital relacional

Se observa que las personas usuarias que tienen más tiempo en la misma oficina, más seguridad comunicativa, más capacidad de reclamar, suelen experimentar una atención algo mejor.

Por el contrario, personas mayores, personas con dificultades idiomáticas, personas con menos habilidades digitales, viven la atención como más dura y más inaccesible.

Esto introduce una desigualdad interna en el acceso a la atención.

Tonos emocionales predominantes

En este bloque, el modo en que las personas expresan su experiencia adopta tonos emocionales diferenciados, que ayudan a interpretar la intensidad y el sentido de cada vivencia. Se identifican varios tonos:

- Enfado
- Cansancio

- Resignación
- Inseguridad
- Nostalgia

Desde una lectura integrada, este apartado muestra que el deterioro de la atención bancaria no es solo una cuestión organizativa, sino una transformación profunda del vínculo entre las personas y la institución. La banca deja de percibirse como un espacio de apoyo y se convierte en un espacio de autogestión forzada, comercialización constante y reducción de la presencia humana.

La autonomía financiera queda debilitada cuando:

- no hay tiempo para explicar,
- no hay personas que acompañen,
- la tecnología sustituye a la relación,
- la atención depende de que te conozcan,
- el trato se vuelve mercantil.

Aquí la exclusión financiera no pasa solo por la dificultad o la incapacidad de acceder a los servicios, sino también por la ausencia de personas que escuchen, expliquen y acompañen a las personas vulnerables.

4.3.3 Percepción sobre la digitalización del sistema bancario y su impacto en la vida cotidiana

Los discursos de las personas participantes permiten identificar un patrón dominante articulado en la percepción de la digitalización como un proceso que ha complicado la relación cotidiana con las entidades bancarias. Si bien existe un reconocimiento puntual de su utilidad, la percepción mayoritaria es que la digitalización se ha implantado de forma obligatoria, sin garantías suficientes de accesibilidad, comprensión ni acompañamiento, lo que afecta directamente a la autonomía financiera de las personas en situación de vulnerabilidad.

Este impacto se relaciona directamente con el perfil de las personas que participan en el estudio, que parten ya de distintas situaciones de exclusión o desigualdad socioeconómica. La llamada brecha digital no es, en este sentido, un problema meramente técnico, sino la proyección de desigualdades preexistentes —de renta, edad, formación u origen— sobre el terreno tecnológico, donde además genera nuevas formas de exclusión. La digitalización obligatoria, lejos de ser neutra, tiende así a reforzar las desventajas de quienes ya partían de una posición más frágil.

La digitalización no crea por sí sola la exclusión: se superpone a brechas preexistentes y las intensifica. Las personas que ya partían de una posición vulnerable —por edad, nivel de estudios, dominio del idioma o falta de alfabetización digital— encuentran en la

retirada de la atención presencial una barrera añadida que agrava dificultades anteriores. Para quienes ya tenían una relación insegura con el banco, la obligación de operar por medios digitales convierte un obstáculo puntual en una exclusión cotidiana:

> *«Las aplicaciones bancarias son muy complicadas: tienen muchos datos y no son fáciles.»* (Mujer, 65 o más años, persona pensionista o jubilada — Taller 4 (julio 2025))

La digitalización no es interpretada como una mera modernización técnica, sino como una transformación del modelo de relación entre bancos y clientela, caracterizada por la sustitución de la atención humana por procedimientos automáticos y por la transferencia de responsabilidades hacia las propias personas usuarias.

La digitalización como factor de complicación

La mayor parte de los discursos sitúan la digitalización como un elemento que «dificulta» la gestión bancaria cotidiana. Esta percepción se expresa de forma breve pero contundente:

> *«No hay atención en ventanilla; antes ibas y era fácil, ahora todo son complicaciones, eso del cajero para todo.»* (Mujer, 50-64 años, persona ocupada por cuenta propia, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Estas afirmaciones condensan una experiencia de saturación: la tecnología no simplifica, sino que introduce nuevas capas de dificultad, especialmente para quienes no dominan la lectura en español, el uso del móvil o los procedimientos digitales.

Brecha digital y dependencia de terceros

Un eje central es la pérdida de autonomía derivada de la necesidad de apoyo externo para realizar gestiones básicas:

> *«Ahora me cuesta hacer trámites porque no me manejo bien con el móvil.»* (Mujer, 30-39 años, persona desempleada — Taller 4 (julio 2025))
>
> «Me tiene que ayudar mi hija» (Mujer, 65+ años, española — talleres rurales).

La digitalización desplaza la capacidad de gestión desde la persona titular de la cuenta hacia familiares o personas de confianza, generando una dependencia estructural que contradice el principio de autonomía financiera. Esta situación supone además una delegación de responsabilidades por parte de las entidades bancarias que, operando en un contexto oligopólico y con beneficios millonarios, trasladan a las personas usuarias y a su entorno los costes de la gestión, en lo que puede leerse como una forma de irresponsabilidad social corporativa.

Pérdida de comprensión y consentimiento informado

La dificultad para comprender qué se firma y qué se acepta es uno de los aspectos más críticos:

> *«Te envían muchos papeles y nadie te explica lo que estás firmando. Lo firmas y ya está, para tener la cuenta.»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Esta cita sintetiza la transformación de la firma en un acto formal desprovisto de comprensión real, debilitando el consentimiento informado y reforzando la asimetría de poder entre banco y clientela.

Inseguridad emocional y miedo a equivocarse

La digitalización aparece asociada a sentimientos persistentes de inseguridad:

> *«No es seguro para las personas que no dominamos esto, Me da inseguridad. Al final no hago las cosas por miedo, no soy capaz de calibrar los riesgos.»* (Mujer, 65 o más años, persona pensionista o jubilada — Taller 4 (julio 2025))

El miedo no es abstracto: se vincula a la posibilidad de perder dinero, firmar algo indebido o cometer errores irreversibles.

Transferencia de trabajo a la clientela

Se identifica una percepción clara de que la digitalización desplaza el trabajo bancario hacia la persona usuaria:

> *«Tienes tú que hacer el trabajo de ellos.»* (Mujer, 30-39 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Esta frase resume la idea de que la automatización no libera, sino que sobrecarga, trasladando la responsabilidad operativa al cliente sin ofrecer apoyo proporcional.

Reconocimiento condicionado de los beneficios

Existe un grupo minoritario que reconoce ventajas en la banca digital, siempre bajo condiciones estrictas:

> *«Está bien que haya esa opción. A mí me ha ayudado, pero tendría que ser más fácil y además ser opcional.»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

La digitalización es aceptada como complemento, pero no como sustituto de la atención presencial.

Necesidad de atención humana como contrapeso

De forma transversal aparece la reivindicación de la atención personal.

Esta reivindicación se formula en términos sencillos pero insistentes: las personas piden «más atención en las oficinas» y «más personal», y advierten de que, con la reducción de plantilla y la sustitución por canales automáticos, «se pierde la ayuda directa» que antes encontraban en la sucursal.

> *«Quiero que siga existiendo atención personal para no tener que estar pidiendo ayuda a mis hijos cada vez que cambia la aplicación o tengo una incidencia.» (Mujer, 65 o más años, persona pensionista o jubilada — Taller 4 (julio 2025))*

Estas expresiones muestran que la demanda no es tecnológica, sino relacional: la tecnología no puede reemplazar completamente la función de acompañamiento, explicación y seguridad que aporta la atención humana.

Impacto desigual y profundización de las desigualdades

El análisis de los resultados de las dinámicas de grupo revela que el impacto de la digitalización no es homogéneo. Se intensifica en:

- Personas mayores.
- Personas con baja alfabetización.
- Personas migrantes con barreras lingüísticas.
- Personas con trayectorias de exclusión financiera.

En la práctica, esta intensificación se traduce en situaciones cotidianas de bloqueo. Una gestión aparentemente sencilla —pagar una tasa, consultar un dato, entender una carta del banco— puede volverse un obstáculo insalvable cuando exige manejar una aplicación, descifrar lenguaje técnico o acudir a una oficina cada vez más lejana:

> *«No entiendo las cartas que me envían ni muchas de las cosas que me dicen»* (Mujer, 50-64, cuenta propia)

> *«El lenguaje técnico que usan»* (Mujer, 18-29, desempleada)

La digitalización actúa, así, como un factor amplificador de desigualdades preexistentes.

Implicaciones para la autonomía financiera

Desde la perspectiva de la autonomía financiera, la digitalización produce un desplazamiento significativo:

- De la comprensión a la ejecución mecánica.
- De la decisión informada a la aceptación forzada.
- De la independencia a la dependencia de terceros.

4.3.4 Percepción sobre el aumento de comisiones y costes bancarios

En los talleres aparece de forma muy mayoritaria la percepción de que las comisiones y los cobros por servicios bancarios han aumentado en los últimos años. Aunque existe un pequeño grupo que dice «lo veo igual» o no noto cambios, el tono dominante es el de encarecimiento constante y de pérdida de control sobre el dinero:

> *«Ahora te cobran por todo» (Persona del ámbito rural — talleres rurales).*

No se trata de una comisión concreta, sino de la sensación de que la banca se ha convertido en una fuente permanente de pequeños gastos inevitables.

Un primer eje ampliamente comentado es el de las **comisiones por descubierto**, que se viven como especialmente injustas y dañinas:

> *«Las comisiones por descubierto sobre todo.»* (Mujer, 30-39 años, persona pensionista o jubilada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Lo que estas voces señalan es un cambio percibido en la relación con la entidad: prácticas que antes se toleraban —un pequeño descubierto puntual— se han convertido en fuente automática de comisiones, que golpean con especial dureza a quienes tienen ingresos ajustados.

El tono es de enfado y de incredulidad. El descubierto no aparece como un servicio financiero, sino como una trampa que se va construyendo poco a poco, sin que la persona pueda pararla. La idea que se repite es que una pequeña falta puntual de saldo se convierte en una deuda grande por acumulación de penalizaciones.

Otro eje central es el impacto de las comisiones en personas con ingresos muy bajos o procedentes de prestaciones:

> *«Me ha generado un descubierto de 1000 euros, ya que el banco me adelantaba el pago de mi prestación. Cuando me la suspenden... se me come la pensión para saldar los números negativos»* (Mujer, 50-64, desempleada)
>
> *«No puedo pagar los recibos teniendo el dinero bloqueado y eso genera más comisiones»* (Mujer, 30-39, desempleada)

Aquí aparece claramente la sensación de castigo a la pobreza. Las comisiones no se viven como neutrales, sino como un mecanismo que penaliza precisamente a quien menos margen tiene.

Relacionado con esto surge la percepción de que los bancos imponen condiciones percibidas como abusivas para no cobrar comisiones:

> *«Tengo que tener una tarjeta especial y comprar tres veces al mes para que no me cobren comisión, me obligan a hacer cosas que no quiero, pero sino, te ponen comisión»* (Mujer, 30-39, desempleada)
>
> *«para no cobrar comisiones te obligan a tener seguros etc que suponen gastos»* (Mujer, 50-64, pensionista)

Esto genera una experiencia de pérdida de autonomía: la cuenta ya no se adapta a las necesidades de la persona, sino que la persona tiene que adaptarse a las reglas del banco para no ser penalizada.

A esta pérdida de autonomía se suma una sensación de falta de capacidad de elección: como las condiciones son percibidas como similares en todas las entidades, cambiar de banco no se vive como una alternativa real. La persona siente que no depende de encontrar una entidad mejor, porque todas operan de forma parecida, lo que refuerza la percepción de estar sujeta a unas reglas que no puede negociar ni evitar.

Estas percepciones tienen respaldo cuantitativo: en 2026 el rango de nómina exigido para lograr la gratuidad total va de los 600 euros (CaixaBank, Kutxabank) a los 2.000 euros (Deutsche Bank), y el saldo mínimo en productos financieros exigido oscila entre 6.000 euros (Unicaja) y 25.000 euros (Banco Sabadell) (ASUFIN, 2026, p. 4). En cuanto al descubierto —eje señalado repetidamente en los talleres—, el interés medio se sitúa en el 6,21 % y la comisión porcentual en el 4,17 %, con un ejemplo de descubierto de 300 euros a 15 días que puede alcanzar una TAE cercana al 3.750 % (ASUFIN, 2026, pp. 14-15).

También aparece la percepción de que cada vez se cobra por más servicios básicos:

> *«cuando tengo que hacer una transferencia o meter dinero a través del cajero en una cuenta que no es la tuya para pagar algunas cosas te cobran»* (Mujer, 50-64 años, persona ocupada por cuenta propia, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

El banco se percibe como una institución que monetiza cualquier interacción mínima, incluso aquellas necesarias para acceder a derechos sociales. Un eje especialmente relevante es el coste de los **certificados bancarios**, que aparece como una injusticia estructural:

> *«Te tratan con poco respeto y te piden dinero por cada papel que necesitas para una prestación»* (Mujer, 40-49, cuenta propia)

La pobreza, así, no solo se sufre: además se paga. Pedir una ayuda social implica asumir primero un coste bancario. El mecanismo es claro: sin una cuenta en una entidad privada no se puede percibir una nómina ni una prestación pública, de modo que el Estado, al canalizar las ayudas a través de la banca comercial, delega *de facto* en ella la gestión de un enorme volumen de recursos públicos. Son las personas beneficiarias quienes acaban pagando ese peaje —en comisiones y en obstáculos— para acceder a un dinero que les corresponde por derecho. El tono aquí es de indignación de resignación o fatalismo, algo que se percibe como profundamente injusto pero que ya ha sido normalizado.

Otro eje es la opacidad de la información:

> *«Cambiaron los cajeros donde podía sacar dinero sin comisiones y yo no lo sabía, me enviaron una carta, pero no la entendía bien. Cuando me di cuenta ya había perdido mi dinero.»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Aquí vuelve a aparecer la conexión con la digitalización: menos atención presencial, más comunicación escrita y técnica, más dificultad para comprender, más pérdidas económicas silenciosas.

También aparece una diferenciación temporal relacionado con cambios individuales.

> *«Antes me cobraban, ahora no.»* (Mujer, 40-49 años, persona desempleada — Taller 4 (julio 2025))

Normalmente esto se vincula a haber pasado de una situación de prestaciones a una situación de nómina estable. Lo que confirma que el sistema de comisiones funciona

como un filtro de rentabilidad del cliente: cuando eres buen cliente, desaparecen; cuando eres cliente pobre, aparecen. Este mecanismo no es neutro: al penalizar económicamente a quien menos tiene, cronifica y consolida las desigualdades de partida.

Emocionalmente, este bloque está marcado por:

- Enfado
- Impotencia
- Resignación

La percepción que emerge pone de manifiesto que las comisiones no se viven como el precio de un servicio, sino como un sistema de penalización estructural que:

- Castiga la precariedad.
- Penaliza la irregularidad de ingresos.
- Se aprovecha de la falta de comprensión.
- Incrementa el miedo a usar la cuenta.
- Convierte la banca en un espacio de riesgo: riesgo de exclusión, de vivir experiencias de discriminación y de que la propia relación bancaria acabe teniendo un coste económico añadido a través de comisiones y descubiertos.

4.3.5 Percepción sobre el trato a personas migrantes y racializadas

Los discursos recogidos en los talleres muestran que personas migrantes y racializadas perciben este sector como un ámbito donde se concentran de manera especialmente visible las desigualdades, las barreras administrativas y las dinámicas de desconfianza institucional. Aunque existe un grupo reducido de participantes que afirma no haber experimentado problemas, el patrón dominante es la percepción de un trato diferencial, condicionado por el origen, la situación administrativa, el fenotipo y la posición socioeconómica.

> *«Mal, en cuanto se dan cuenta de que no hablas bien español es todo mucho más difícil, incluso cuando llamas por teléfono y no entienden tu acento.»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Las experiencias positivas, cuando aparecen, suelen estar asociadas a contextos de fuerte personalización de la relación con la sucursal: cuando la persona es conocida, cuando lleva años en el mismo banco o cuando reside en municipios pequeños donde la relación es más estable. En estos casos, la confianza no se deposita en la institución bancaria como tal, sino en personas concretas que trabajan en ella. Esto revela una sustitución de la confianza institucional por una confianza relacional.

> *«Nos atienden bien porque nos conocen.»* (Hombre, 40-49 años, persona desempleada — Taller 1 (abril 2025))

Diversidad de posiciones: ausencia de discriminación, ambivalencia y discriminación explícita

Se identifican dos grandes tipos de posicionamiento:

1. Personas que perciben un trato más cauteloso o desconfiado:

   «Cuando eres de fuera siempre tienen más cuidado.» (Mujer, 30-39 años, persona pensionista o jubilada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

2. Personas que describen experiencias claras de discriminación:
   - Negativa a abrir cuentas.
   - Exigencias documentales desproporcionadas.
   - Trato distante o poco respetuoso.
   - Obstáculos en el acceso a productos básicos.

Estas experiencias se concretan sobre todo en torno a la documentación, que opera como una frontera de legitimidad. Varias personas relatan que se les exigieron documentos adicionales o cambiantes, o que se les impidió operar por la caducidad de un permiso, en situaciones que perciben como desproporcionadas:

> *«No te dejan abrir cuenta solo con pasaporte, te molestan cuando va a caducar tu tarjeta, te dicen que solo puedes hacer ciertas cosas.»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Esta gradación es relevante porque muestra que la discriminación no siempre se manifiesta de forma explícita, sino que suele operar mediante prácticas rutinarias que se perciben como normales dentro del funcionamiento bancario.

Desde la perspectiva de la persona participante, lo que se relata rara vez es un insulto o un rechazo abierto, sino experiencias concretas y cotidianas: la petición reiterada de documentos que a otros no se exigen, la desconfianza en la ventanilla, el trato más frío o la sensación de tener que demostrar constantemente la propia legitimidad. Sin embargo, en su conjunto, estas prácticas encajan en lo que jurídicamente se conoce como discriminación indirecta: normas, criterios o prácticas aparentemente neutros que, aplicados por igual a todo el mundo, colocan en desventaja a determinados colectivos —personas migrantes, racializadas, mayores o en situación de pobreza—. Que la discriminación se experimente como algo difuso, y no como un episodio puntual atribuible a una persona concreta, es lo que la hace más difícil de identificar, denunciar y reparar. Esta idea se retoma en las conclusiones.

La discriminación documental como mecanismo estructural

Uno de los ejes más reiterados es el del valor otorgado a la documentación. La dificultad para abrir o mantener una cuenta bancaria no se vive como una mera exigencia técnica, sino como una forma de deslegitimación de la persona.

Se repiten experiencias en las que:

- No se reconoce la validez de documentos legales.
- Se exige pasaporte incluso cuando no es obligatorio.
- Se desconfía de autorizaciones temporales o resguardos administrativos.
- Se bloquean cuentas ante la caducidad de la documentación.

Esta experiencia condensa tres elementos:

- La desconfianza institucional.
- La desinformación del personal bancario.
- La vivencia subjetiva de humillación y deslegitimación.

Las personas participantes perciben que el banco establece jerarquías implícitas entre tipos de clientela. Las personas migrantes, racializadas y de bajos ingresos se sitúan sistemáticamente en los niveles más bajos de esta jerarquía:

> *«Te tratan peor pensando que no tienes dinero.»* (Mujer, 30-39 años, por cuenta ajena — Taller 3 (mayo 2025))

El valor de la persona no se mide por su condición de titular de derechos sino por su potencial de rentabilidad económica. Esta percepción refuerza la idea de que la exclusión bancaria no es accidental, sino funcional al modelo de negocio. Y de aquí se desprende una conclusión de fondo: el laissez faire del libre mercado no basta para garantizar el acceso universal a un servicio que hoy es esencial. Cuando la lógica de la rentabilidad se deja operar sin contrapesos, expulsa precisamente a quienes más necesitan estar dentro, lo que justifica la intervención pública y la consideración de la inclusión financiera como un derecho que el Estado debe garantizar.

> *«Si tienes dinero te tratan mejor. Te reciben y quieren que seas su cliente. Si no lo tienes, no les importas mucho.»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

En el caso de las personas gitanas, la discriminación aparece formulada de forma directa:

> *«Por ser mujer y por ser gitana.»* (Mujer, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

La brevedad de la respuesta condensa una experiencia de discriminación por partida doble: la persona percibe que se la trata peor por ser mujer y, a la vez, por ser gitana, sin que pueda separar un motivo del otro. Lo que expresa es una discriminación interseccional, en la que el género y la pertenencia étnica se combinan y se refuerzan mutuamente en la relación con la entidad bancaria, generando un trato de mayor sospecha y menor consideración que el que reciben otras personas usuarias.

> *«A las personas gitanas no nos tratan con mucho cuidado porque siempre piensan que no tenemos mucho dinero.»* (Mujer, 50-64 años, persona ocupada por cuenta propia, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Estas frases muestran cómo el antigitanismo se articula con la pobreza, generando una sospecha automática sobre la fiabilidad económica y moral de la persona.

Este testimonio evidencia la existencia de discriminación por sesos en la configuración algorítmica, los sistemas de identificación biométrica no están diseñados de manera equitativa y reproducen sesgos raciales, convirtiéndose en una nueva frontera de exclusión financiera.

Barreras lingüísticas y comunicativas

El idioma y el acento funcionan también como marcadores de desigualdad:

> *«En cuanto se dan cuenta de que no hablas bien español es todo mucho más difícil, incluso por teléfono.»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

La dificultad para expresarse o para comprender explicaciones técnicas debilita la posición negociadora de la persona y refuerza la asimetría de poder frente a la entidad.

Diferencias entre personas extranjeras y nacionales

Aunque las personas nacionales tienden a afirmar que no tienen criterio para opinar, lo que evidencia que la discriminación es imperceptible para las personas autóctonas, las personas extranjeras identifican claramente un trato diferencial:

> *«A los nacionales los tratan mejor, con más respeto.»* (Mujer, 30-39 años, persona migrante, trabajadora por cuenta ajena — Taller 3 (mayo 2025))

Señalan especialmente:

- Mayor rapidez en bloqueos de cuenta.
- Exigencias documentales más estrictas.
- Mayor sospecha sobre el origen del dinero.

Impacto emocional de la experiencia bancaria

La relación con la banca genera en este colectivo una fuerte carga emocional:

- Miedo a acudir a la oficina.
- Cansancio por tener que justificarse constantemente.
- Sensación de humillación.
- Resignación ante un trato percibido como estructuralmente desigual.

Implicaciones para la autonomía financiera

Desde el punto de vista de la autonomía financiera, estas prácticas tienen efectos directos:

- Dificultan el acceso a productos básicos como la cuenta bancaria.
- Obligan a recurrir a soluciones digitales no deseadas.

- Incrementan la dependencia de terceros (asociaciones y familiares) y desplazan el uso hacia otras modalidades de prestación del servicio, como la banca *online*.
- Refuerzan la percepción de inseguridad y desprotección jurídica.

La banca se configura así no solo como una institución económica, sino como un espacio donde se reproduce una frontera simbólica entre quienes son considerados sujetos plenamente legítimos y quienes deben demostrar constantemente su valía.

Este bloque muestra que la exclusión financiera de personas migrantes y racializadas no se produce únicamente por carencias individuales, sino por la combinación de:

- Prácticas administrativas restrictivas.
- Desinformación institucional.
- Sesgos raciales explícitos e implícitos.
- Tecnologías no inclusivas.
- Lógicas comerciales de selección de clientela.

Todo ello configura un patrón estructural de desigualdad que limita de manera directa el ejercicio efectivo de la autonomía financiera.

4.3.6 Percepción sobre la remuneración del ahorro y la rentabilidad de los productos financieros

En los talleres se observa de forma muy clara que la mayor parte de las personas participantes no percibe un incremento en la remuneración del ahorro ni en la rentabilidad de los productos financieros (cuentas de ahorro, depósitos o fondos). Esta percepción no se expresa tanto como una crítica directa al sistema bancario, sino como una constatación de lejanía: estos productos no forman parte de su experiencia cotidiana ni de su horizonte financiero real.

Predomina una posición de desconocimiento o de ausencia de información:

- No se sabe si la rentabilidad ha aumentado.
- No se siguen los cambios en los tipos de interés.
- No se identifican los productos de ahorro como algo accesible.

Esto es coherente con otro resultado central del estudio, la mayoría de las personas en situación de vulnerabilidad no dispone de productos financieros remunerados y no se percibe a sí misma como sujeto de ahorro bancario, sino como persona que gestiona la supervivencia económica.

Desde un punto de vista técnico, no estamos ante una mera falta de información, sino ante una exclusión estructural del mercado del ahorro.

Es en las personas en situación de vulnerabilidad donde esta exclusión se manifiesta con mayor claridad. El riesgo, además, se incrementa en las personas mayores y en la

población rural: en las primeras, por la brecha digital y la dependencia de la atención presencial que se está retirando; en las segundas, por la menor densidad de oficinas y cajeros, que obliga a desplazamientos y encarece cualquier gestión. En ambos casos, la distancia respecto a los servicios financieros no es solo física, sino también relacional y tecnológica.

La remuneración del ahorro: desconocimiento y ausencia de productos

La posición dominante es la de no saber si existe o no un incremento en la remuneración.

El ahorro bancario aparece como una realidad ajena, propia de otros perfiles socioeconómicos. La persona no se identifica como destinataria legítima de estos productos. Este desconocimiento no es casual, sino coherente con el perfil de la muestra. Por un lado, se trata mayoritariamente de personas con escasa o nula capacidad de ahorro: cuando el ingreso apenas cubre los gastos corrientes, los productos de ahorro y su remuneración quedan fuera del horizonte cotidiano de decisiones (Comisión Europea, 2008; Fernández Olit, 2016). Por otro, la evidencia muestra que un menor nivel de alfabetización financiera se asocia a una menor planificación, ahorro y acumulación de patrimonio, y que los grupos socioeconómicamente más vulnerables son precisamente los que presentan niveles más bajos de conocimientos financieros (Lusardi y Mitchell, 2014; Atkinson y Messy, 2013). A ambos factores se suma una dimensión subjetiva: la percepción de que estos productos «son para otros» opera como una forma de autoexclusión, en la que la persona renuncia de antemano a un servicio al no reconocerse como usuaria posible del mismo (Kempson et al., 2000).

En la práctica, el hecho de no percibir cambios en la rentabilidad se explica porque, en la práctica, no existe una relación activa con productos de ahorro:

- No hay depósitos.
- No hay fondos.
- No hay cuentas remuneradas.
- No hay capacidad de capitalización.

Esto convierte la pregunta por la rentabilidad en una cuestión casi teórica, desconectada de la experiencia real.

Ahorro informal y estrategias alternativas

Entre las personas más jóvenes y trabajadoras aparece una forma distinta de ahorro, que no se vincula a productos bancarios clásicos, sino a mecanismos sencillos y de control directo:

- Uso de huchas digitales.
- Uso de cuentas paralelas separadas de la cuenta principal.
- Ahorro sin referencia a inflación, rentabilidad o intereses.

Estas prácticas reflejan una relación con el ahorro desvinculada de la lógica financiera tradicional: no se busca rentabilidad, sino disponer de un pequeño margen de seguridad y mantener el control directo sobre el propio dinero. En muchos casos, esta distancia respecto a los productos bancarios se explica por la propia experiencia de precariedad:

> *«No tengo ahorros, nunca me han dado nada; si no tienes nada, para qué me van a hacer caso.»* (Mujer, 18-29 años, persona desempleada — Taller 1 (abril 2025))

El objetivo no es hacer crecer el dinero, sino protegerlo:

- Reservarlo.
- No gastarlo.
- Tener un colchón mínimo.

Late aquí una concepción del ahorro como contención —disponer de un pequeño colchón con el que afrontar imprevistos como una avería, un recibo inesperado o un gasto médico—, y no como inversión orientada a obtener rentabilidad.

Desvinculación simbólica del sistema financiero formal

Desde el punto de vista analítico, este bloque revela una fractura profunda entre el discurso económico dominante (ahorro, inversión, rentabilidad, productos financieros) y la experiencia de las personas en situación de vulnerabilidad.

Para estas personas:

- El banco no es un espacio para hacer crecer el dinero.
- Es un espacio para recibir ingresos, pagar gastos y evitar sanciones.
- La lógica de acumulación no está disponible.

Dimensión emocional y simbólica

La ausencia de percepción sobre la rentabilidad no se acompaña de enfado, sino más bien de:

- Distancia.
- Normalización.
- Resignación, aceptación de que eso no es para mí.

Esto es un resultado significativo: la exclusión financiera no siempre se vive como conflicto, sino como interiorización de un lugar subordinado en el sistema económico.

Implicaciones para la autonomía financiera

Desde la perspectiva de la autonomía financiera, esta situación implica:

- Imposibilidad de utilizar el sistema bancario como herramienta de fortalecimiento económico.
- Reducción de la banca a una función meramente instrumental.

- Ausencia de mecanismos de protección frente a la inflación o imprevistos a largo plazo.

La autonomía queda limitada a la gestión de la escasez, no a la construcción de estabilidad.

La exclusión financiera no solo afecta al acceso a servicios básicos, sino también a la posibilidad de participar en las dinámicas de acumulación y protección económica que el sistema financiero formal ofrece a otros sectores de la población.

4.3.7 Percepción sobre el envío de dinero a los países de origen y el uso de sistemas no bancarios de transferencia

En los talleres aparece de forma persistente que las entidades bancarias no constituyen el canal principal para el envío de remesas a los países de origen. Incluso entre personas plenamente bancarizadas, el banco no es percibido como la opción más funcional, más barata ni más accesible para este tipo de operaciones. La utilización de sistemas alternativos de transferencia se presenta como una práctica normalizada, racional y adaptada a las condiciones reales de las familias destinatarias.

El patrón dominante no es de rechazo ideológico al banco sino de adecuación práctica. Así, se eligen los sistemas que mejor se ajustan a las necesidades concretas de quien envía y de quien recibe el dinero.

Predominio de canales alternativos

Los canales más mencionados son:

- MoneyGram
- Western Union
- *Hawala* (OIM, 2019; Passas, 2003)[7]
- Servicios de locutorios

El banco aparece como una opción marginal o inexistente para estas operaciones.

Aquí el criterio no es la formalidad jurídica del canal, sino su funcionalidad real.

Centralidad del efectivo como forma de recepción

Un elemento clave es que estos sistemas permiten la entrega directa en efectivo a las familias receptoras:

[7] [7]La *hawala* es un sistema informal de transferencia de dinero basado en redes de confianza entre intermediarios, que permite enviar fondos de un país a otro sin utilizar los canales bancarios formales. Funciona mediante acuerdos de compensación entre agentes locales, de modo que el dinero no se transfiere físicamente entre países, sino que se paga al destinatario a través de un intermediario en destino. Este sistema es ampliamente utilizado en contextos migratorios por su rapidez, bajo coste y accesibilidad para personas sin cuenta bancaria, aunque se sitúa fuera del marco regulatorio financiero convencional.

> *«Uso moneygram porque es más barato y además entrega el dinero en enfectivo a mi familia.»*
> (Hombre, 18-29, estudiante, migrante, racializado)

Esto muestra que el problema no está solo en el lado emisor, sino que alcanza en el lado receptor. La bancarización no es simétrica entre países y las estrategias financieras personales se construyen teniendo en cuenta esa desigualdad estructural.

Desde un punto de vista técnico, esto pone en evidencia que la inclusión financiera no puede analizarse únicamente desde la lógica nacional: las trayectorias y redes de relaciones económicas migrantes son transnacionales.

Percepción de menor coste y mayor transparencia

Para el envío de remesas, el banco es percibido como:

- Más caro.
- Más complejo.
- Menos transparente.

Mientras que los sistemas alternativos se perciben como:

- Más baratos.
- Más rápidos.
- Más claros.

La percepción de claridad del coste de ciertos sistemas alternativos (sin comisiones ocultas u otros factores imprevistos que puedan incrementarlo) es un elemento central de confianza. Además, normalmente estos sistemas también presentan una mayor accesibilidad para las personas receptoras en el país de destino.

Dimensión cultural y comunitaria

Los locutorios y sistemas como la *hawala* aparecen integrados en el entorno cotidiano de los barrios.

Estos espacios funcionan como nodos financieros comunitarios. No son percibidos como marginales, sino como parte legítima de la economía cotidiana de la migración. De modo paralelo, locutorios o enlaces de sistemas alternativos facilitan, en los países de destino, la comunicación y recepción de los fondos por parte de los destinatarios, superando las barreras existentes respecto al uso o acceso a sus sistemas bancarios.

Desde el punto de vista analítico, esto muestra que la economía financiera de las personas migrantes no se organiza exclusivamente alrededor de las instituciones bancarias formales, sino en un ecosistema híbrido de redes transnacionales que combina lo formal y lo comunitario.

Confianza relacional frente a confianza institucional

Mientras que el banco exige confianza abstracta en la institución, los sistemas alternativos funcionan sobre una lógica de proximidad:

- Trato directo.
- Lenguaje comprensible.
- Reglas conocidas.
- Responsabilidad visible.

Esto es especialmente relevante en contextos donde existe desconfianza institucional por experiencias previas de discriminación, trato desigual o dificultades documentales.

La hawala *como sistema financiero funcional*

La mención a la *hawala* es particularmente significativa, porque indica la existencia de sistemas financieros paralelos altamente eficaces, aunque invisibilizados por el discurso financiero dominante (Gómez Gil, 2014).

La *hawala* no se describe como algo ilegal, sino como algo:

- Rápido.
- Fiable.
- Conocido.
- Culturalmente integrado.

La *hawala* es un sistema informal de envío de dinero basado en la confianza y en redes personales, muy extendido en algunas comunidades migrantes para hacer llegar remesas al país de origen sin pasar por el circuito bancario. Su relevancia para este estudio no radica en el mecanismo en sí, sino en lo que revela: cuando la banca formal resulta cara, lenta o inaccesible para enviar dinero a la familia, las personas recurren a canales alternativos que perciben como más rápidos y fiables. No todas las comunidades disponen de un sistema equivalente con ese nombre, pero sí comparten la misma necesidad —enviar dinero de forma ágil y barata— y estrategias parecidas, como los envíos a través de locutorios o de servicios especializados:

> *«Servicio de envíos de dinero en locutorios.»* (Mujer, 50-64 años, por cuenta ajena — Taller 4 (julio 2025))

Su uso no responde a la voluntad de eludir el sistema, sino a la experiencia de que el sistema bancario no responde a las realidades transnacionales de la migración.

Dimensión emocional

El tono asociado a estos canales es de:

- Normalidad.
- Pragmatismo.

- Seguridad.

Frente al banco, que genera:

- Desconfianza.
- Complejidad.
- Sensación de barrera.

Implicaciones para la autonomía financiera

Desde la perspectiva de la autonomía financiera, este bloque muestra que:

- La inclusión bancaria no implica centralidad bancaria.
- Las personas construyen su autonomía utilizando circuitos financieros múltiples.
- La exclusión no siempre es pasiva: también hay elección racional de alternativas.

Sin embargo, esta autonomía es relativa, porque se apoya en sistemas que:

- No siempre están protegidos jurídicamente.
- No siempre ofrecen garantías formales.
- Pueden quedar fuera de marcos de supervisión.

El banco no pierde legitimidad por ser formal, sino por no ser funcional.

Este bloque evidencia que la autonomía financiera de las personas migrantes no se construye dentro de un único sistema, sino en la capacidad de navegar entre distintos circuitos financieros según su utilidad real. La banca formal no fracasa por su carácter institucional, sino por su incapacidad para adaptarse a economías transnacionales, familiares y basadas en el efectivo.

4.3.8 Percepción sobre el acceso al crédito bancario y la relación con los préstamos

En los talleres aparece de forma muy clara una percepción generalizada de que el crédito bancario no es un recurso real para la mayoría de las personas participantes. El banco no se vive como un lugar al que acudir cuando surge una necesidad económica, sino como un espacio que cierra la puerta a quienes tienen ingresos bajos, irregulares o procedentes de prestaciones.

El crédito aparece asociado más a la exclusión que al apoyo. No se percibe como una herramienta de estabilidad económica, sino como algo reservado para «otras personas», para quienes tienen nómina alta, estabilidad laboral o patrimonio.

El tono dominante aquí es una mezcla de resignación, desconfianza y renuncia anticipada.

Renuncia preventiva al crédito

Más allá de aquellas que expresan quejas o se inhiben se solicitar financiación por las condiciones de acceso, muchas personas no solicitan crédito porque dan por hecho que no se lo van a conceder. Esto revela que la exclusión opera incluso antes de producirse la

solicitud formal, al menos en términos de autopercepción y percepción de su relación con el banco.

El motivo que aparece de forma más constante es la sensación de que unos ingresos bajos o procedentes de prestaciones cierran de antemano la puerta del crédito:

> *«Cobro el IMV y con ese ingreso no me planteo pedir un préstamo normal: la cuota no me cabría. Para una urgencia el banco deja de ser una opción antes incluso de solicitarlo.» (Hombre, 30-39 años, persona desempleada — Taller 3 (mayo 2025))*

Estas personas perciben que solo importa la situación económica demostrable en el presente, no la trayectoria de responsabilidad financiera o la viabilidad de sus proyectos.

El crédito como recurso ligado a necesidades básicas

Cuando se menciona la solicitud de crédito, casi nunca se asocia a consumo superfluo, sino a necesidades urgentes:

- Arreglos de vivienda («la caldera», «fontanería»).
- Salud («el dentista»).
- Viajes urgentes por fallecimientos.
- Envíos de dinero a familia.

Esto muestra que el crédito no se concibe como instrumento de consumo, sino de supervivencia económica.

Desplazamiento hacia financieras y créditos caros

En el plano subjetivo, lo que aparece con más fuerza es la conciencia de estar recurriendo a un crédito que se sabe abusivo y, al mismo tiempo, la sensación de no tener alternativa. El funcionamiento concreto de este desplazamiento hacia financieras privadas y prestamistas se analiza en el apartado de dificultades de acceso al crédito.

El tono es de conciencia del abuso, pero también de inevitabilidad:

> *«Con Cofidis (para pagar la caldera) pero sale muy caro, pero no hay otra»* (Mujer, 30-39 años, persona pensionista o jubilada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Dependencia de terceros para acceder a crédito

Aparece con fuerza la figura de la pareja o familiares a los que recurrir para que sean estos quienes pidan el crédito. Más allá del mecanismo concreto, que se aborda en el apartado de dificultades de acceso al crédito, lo relevante en el plano de la percepción es que esta delegación se vive como una pérdida de autonomía personal y, en muchos casos, tiene una marcada dimensión de género.

Esta dimensión de género conviene nombrarla: son sobre todo las mujeres quienes se ven obligadas a que sea su pareja o un familiar varón quien solicite el crédito, porque sus propios ingresos —más bajos, discontinuos o procedentes de prestaciones— no son considerados suficientes por la entidad. Ello reproduce en el terreno financiero una

relación de dependencia económica que puede reforzar situaciones de subordinación dentro de la pareja y limitar la autonomía real de las mujeres sobre su propio dinero.

El descubierto como crédito negativo

El descubierto aparece como una forma precaria y penalizada de crédito. En la práctica funciona como una forma de crédito automático y no solicitado. Se produce cuando la persona realiza pagos o cargos en su cuenta sin disponer de saldo suficiente y el banco «adelanta» ese dinero, permitiendo que la cuenta quede en negativo. En este informe lo denominamos crédito negativo porque, a diferencia de un préstamo ordinario, no es la persona quien lo solicita, sino el banco quien concede de forma implícita un crédito inmediato para cubrir el pago, asociado además a comisiones e intereses elevados.

Percepción de desigualdad estructural

Se repite la idea de que:

> *«ellos dicen que adelantan mi dinero, luego saldan la deuda con el ingreso mensual, pero se cobran comisión»* (Mujer, 40-49, cuenta propia)

El crédito se vive como un privilegio, no como un componente accesible que posibilita el ejercicio del derecho instrumental a la inclusión financiera básica.

Dimensión emocional

El tono emocional oscila entre:

- Frustración
- Humillación
- Miedo Luego te metes en algo peor.
- Cansancio Siempre igual.

Lectura analítica dentro del bloque de percepciones

En términos perceptivos, el crédito bancario aparece como:

- Inaccesible.
- Selectivo.
- Excluyente.
- Diseñado para quien ya está en buena situación.

No cumple una función de protección frente a la vulnerabilidad, sino que la retroalimenta indirectamente al expulsar a las personas hacia sistemas de financiación más caros y peligrosos.

Desde un enfoque de igualdad de oportunidades, esta configuración tiene un efecto estructural de largo alcance. El crédito debería operar como una herramienta al servicio de proyectos vitales o empresariales —acceder a una vivienda, emprender, formarse—,

de modo que un mayor acceso se traduce en más posibilidades de movilidad social ascendente. Cuando, por el contrario, el crédito solo llega a quienes ya están en una posición acomodada, se convierte en un mecanismo que reproduce y perpetúa las desigualdades de partida: quienes acceden acumulan ventajas, mientras que quienes quedan fuera ven cerradas oportunidades concretas de mejora. Que en los talleres el crédito se perciba como un alivio temporal frente a un imprevisto, y no como un instrumento de construcción de futuro, es en sí mismo un resultado significativo del estudio y un elemento a transformar mediante la regulación y la presencia pública en el sector.

> *«Tuve una oportunidad para hacer una oferta de compra de tanteo de la casa en la que vivía de alquiler y la perdí por no obtener la hipoteca. Unos meses más tarde, en otro banco, sí me la dieron, pero para una casa con peores condiciones.»* (Mujer, 50-64 años, por cuenta ajena — Taller 4 (julio 2025))

4.3.9 Diferencias internas en las percepciones

Las percepciones recogidas en este bloque varían de forma apreciable entre unas personas y otras. Al leer los testimonios en conjunto, esa variación se ordena en torno a cuatro factores, que ayudan a entender por qué la misma realidad se vive de manera distinta.

La edad y la familiaridad con lo digital marcan la primera diferencia. Las personas mayores, y en particular las mujeres de 65 o más años que participaron en el cuarto taller, son quienes con más dureza critican el cierre de oficinas, el deterioro de la atención presencial y la digitalización, que viven como una pérdida de autonomía. Las personas más jóvenes han integrado la operativa digital con naturalidad y ubican el problema en otro punto: no en el canal digital, sino en que no queda una alternativa presencial a la que acudir cuando algo se tuerce.

El origen y la situación administrativa marcan la segunda. Las personas migrantes y racializadas, cuyas experiencias vertebraron el segundo taller, aportan una percepción que casi no aparece entre la población autóctona: la del trato distinto según el acento, el aspecto físico o la documentación que se exige. Mientras buena parte de las personas nacionales dice no tener elementos para juzgar si hay discriminación, las migrantes la relatan como algo cotidiano y repetido.

La situación económica introduce la tercera diferencia. La forma de percibir las comisiones y la remuneración del ahorro depende de la estabilidad de los ingresos: quien no tiene una nómina fija o vive de prestaciones siente que las comisiones castigan justamente a quien menos tiene, mientras que quien cuenta con ingresos regulares las asume como un coste llevadero, o directamente evitable.

El género, por último, atraviesa a los tres factores anteriores, pero tiene además voz propia. Las mujeres, mayoritarias en la muestra, relacionan con más frecuencia la

exclusión financiera con las cargas de cuidado, con la dependencia económica y con la necesidad de apoyarse en familiares para resolver gestiones. Así, sobre una queja compartida —la de que el servicio ha empeorado— conviven experiencias muy distintas según quién la formule.

4.4 Bloque de dificultades

Este bloque reúne los obstáculos concretos que encuentran las personas para acceder, mantener y utilizar de manera efectiva una cuenta bancaria y los servicios financieros básicos. A diferencia de los apartados anteriores, centrados en percepciones generales, aquí se recogen situaciones prácticas que limitan directamente la autonomía económica cotidiana, organizadas en torno a los principales puntos de fricción: la apertura y el mantenimiento de la cuenta, el acceso al crédito, el bloqueo de fondos y las trabas documentales.

4.4.1 La experiencia de no disponer de cuenta bancaria: dependencia y precariedad extrema

En los talleres se ha constatado que la mayoría de las personas participantes no ha experimentado largos periodos sin cuenta bancaria, lo que confirma que esta se percibe como una infraestructura básica. No obstante, los ejes de la discusión variaron entre grupos: en el primer taller predominaron el primer acceso, la proximidad, las comisiones y el miedo al error; en el segundo, la documentación, la racialización, las remesas y los bloqueos de cuenta; en el tercero, la precariedad, el crédito y la financiación informal; y en el cuarto, más orientado a soluciones, el papel del Estado, la atención presencial y la cuenta de pago básica para la vida económica. Estas diferencias entre grupos —por edad, origen, situación administrativa y género— se desarrollan de forma sistemática en el apartado 4.4.8, «Diferencias internas en las dificultades». Sin embargo, cuando aparece la experiencia de no disponer de cuenta, esta se describe como una situación de extrema precariedad financiera y dependencia.

El primer eje dominante es la dependencia de terceros para poder realizar gestiones mínimas:

La ausencia de cuenta bancaria implica la pérdida casi total de autonomía: la persona no puede actuar directamente sobre su propio dinero ni cumplir obligaciones básicas sin la intermediación de otras personas. Esto no solo genera dependencia material, sino también una posición de subordinación simbólica y emocional.

El segundo eje es el uso exclusivo del efectivo como única forma de gestión económica:

El efectivo aparece como la única alternativa posible, pero también como un mecanismo profundamente limitante. Muchos pagos formales no admiten esta modalidad, lo que excluye directamente del acceso a trámites administrativos básicos:

> *«Solo podía acceder a actividades de pago en metálico. Esto es un problema para el pago de tasas, por ejemplo, que tienes que pedir ayuda a alguien para que lo pague por ti, o ir solo a algunos bancos a algunas horas»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Además, el ahorro fuera del sistema bancario se vive como una fuente de vulnerabilidad material extrema:

> *«Una vez me robaron todo lo que tenía ahorrado»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Aquí la exclusión financiera no solo implica dependencia, sino pérdida absoluta de protección patrimonial.

Desde la perspectiva de la autonomía financiera, no tener cuenta bancaria supone:

- Imposibilidad de gestión directa del dinero.
- Dependencia constante de redes informales.
- Exclusión de trámites administrativos.
- Exposición total al robo o a la pérdida de ahorros.
- Anulación de cualquier capacidad de planificación económica.

4.4.2 La cuenta bancaria como requisito de acceso a derechos sociales y laborales

Una de las dificultades estructurales que aparecen es que la cuenta bancaria funciona como condición previa para el ejercicio de derechos básicos. Sin una cuenta operativa no se puede:

- Solicitar ayudas.
- Cobrar prestaciones.
- Acceder a empleo.
- Recibir apoyos de emergencia.

Las personas lo expresan con claridad:

> *«Sin una cuenta no puedes pedir la ayuda a la maternidad»* (Mujer, 18-29 años, persona desempleada — Taller 3 (mayo 2025))

> *«Abrir una cuenta para empezar a percibir una prestación»* (Mujer, 50-64 años, persona desempleada — Taller 1 (abril 2025))

> *«No poder cobrar el IMV»* (Mujer, 30-39 años, persona desempleada — Taller 4 (julio 2025))

> *«Cuando mi hijo solicitó una prestación de natalidad»* (Mujer, 40-49 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Esta exigencia se extiende incluso a ayudas de emergencia:

> *«He perdido ayudas, me han bloqueado la cuenta cuando caduca mi tarjeta y no he podido cobrar mi sueldo, por lo que he tenido que pedir ayuda a amigos para vivir y luego devolverles el dinero.»* (Hombre, 18-29 años, por cuenta ajena — Taller 3 (mayo 2025))

La cuenta bancaria se convierte así en una infraestructura imprescindible de acceso a derechos. Su ausencia o bloqueo genera una exclusión en cadena, lo que confiere a esta dificultad un carácter estructural dentro de las dificultades de inclusión.

También aparece el impacto directo sobre el empleo: la imposibilidad de abrir una cuenta no solo impide cobrar, sino que puede impedir directamente ser contratado.

> *«Perdí un trabajo porque me pedían la cuenta bancaria y no me la querían abrir en ningún sitio»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Esta barrera opera sobre el mercado de trabajo convencional: las personas que no pueden domiciliar una nómina quedan relegadas a la economía informal y a relaciones laborales con mayor riesgo de abuso y explotación, en las que la falta de acceso bancario se convierte en un factor añadido de precarización.

Además, la falta de cuenta dificulta la organización básica de los pagos, con problemas como los referidos por este testimonio:

> *«Hay recibos que tardan en llegar por correo y luego tengo dificultades para pagarlos»* (Mujer, 40-49 años, persona pensionista o jubilada — Taller 1 (abril 2025))

Y vuelve a aparecer la dependencia de terceros:

> *«Hay muchos chicos que no tienen cuenta y todo lo hacen a través de otras personas»* (Mujer, 65 o más años, persona pensionista o jubilada — Taller 4 (julio 2025))

También se documentan bloqueos indirectos por situaciones familiares o judiciales:

> *«...necesitaba la cuenta, pero no podía abrirla porque tenía un embargo en otra cuenta de mi marido. Fue muy difícil.»* (Mujer, 50-64, cuenta propia)

Esto muestra cómo las consecuencias de conflictos financieros ajenos se trasladan a personas que no son responsables directas de la deuda.

Desde el punto de vista de la autonomía financiera, estas dificultades revelan que:

- La cuenta bancaria no es un servicio accesorio, sino un requisito de ciudadanía social.
- Cualquier obstáculo en su acceso produce exclusión múltiple: económica, administrativa, laboral y social.

Requisitos y comisiones como barreras de acceso y permanencia

En relación con los requisitos y las comisiones que dificultan la apertura de cuentas o la obtención de tarjetas, aparece una división clara en las experiencias. Aproximadamente la mitad de las personas participantes en los talleres no percibe obstáculos destacables,

mientras que la otra mitad describe situaciones de exclusión intensa. Esta polarización refleja trayectorias de acceso profundamente desiguales.

Entre quienes sí viven barreras, aparece con fuerza la imposición de condiciones percibidas como abusivas:

> *«Me hacen comprar tres veces con la tarjeta o me cobran»* (Mujer, 30-39 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

La persona deja de usar la cuenta según sus necesidades y termina organizándola en función de lo que la entidad penaliza.

El eje documental vuelve a ser central:

> *«Me pedían el pasaporte en vigor, cuando los solicitantes de asilo no necesitamos pasaporte»* (Hombre, 18-29 años, por cuenta ajena — Taller 3 (mayo 2025))

Estas situaciones generan una vivencia de humillación e indefensión:

> *«Presenté la reclamación porque no me querían abrir la cuenta con la documentación que llevaba. Con ayuda de una asociación entregué un escrito, pero cuando contestaron ya había tenido que abrir una cuenta en otra entidad.» (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))*

También aparecen dificultades en situaciones de emergencia:

> *«Intenté pedir una tarjeta de débito… no me la daban porque mis papeles estaban caducados. Me habían robado la mía»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Y barreras ligadas a la edad, si bien en este caso responden a la normativa —que exige autorización paterna o tutelar para que una persona menor de edad abra una cuenta— y no a una decisión de la entidad, aunque como vivencia de obstáculo la percepción resulte igualmente legítima:

> *«No podía abrir cuenta siendo menor sin autorización paterna»* (Mujer, 18-29 años, persona desempleada — Taller 3 (mayo 2025))

Así como a la intervención social:

> *«Intenté abrir una cuenta de pago básica y la entidad puso obstáculos. Para que sea un derecho real deberían ofrecerla cuando corresponde, explicar los requisitos y motivar por escrito cualquier negativa.» (Mujer, 50-64 años, por cuenta ajena — Taller 4 (julio 2025))*

> *«La trabajadora social no acredita la vulnerabilidad porque no hay citas»* (Mujer, 50-64 años, por cuenta ajena — Taller 4 (julio 2025))

Incluso se menciona que el acceso a la cuenta de pago puede requerir un ingreso previo de dinero:

> *«He tenido que ingresar 30 euros»* (Mujer, 50-64 años, persona pensionista o jubilada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Desde la perspectiva de autonomía financiera, estas situaciones muestran que:

- El acceso al sistema bancario no es automático.
- Está mediado por filtros documentales, económicos y sociales.
- Y depende de la capacidad de sostener procesos largos, complejos y emocionalmente desgastantes.

La ausencia o fragilidad de la cuenta bancaria genera dependencia, exclusión de derechos y barreras materiales inmediatas.

Cabe una lectura más estructural. La bancarización es hoy prácticamente obligatoria y lo será cada vez más, en un contexto de reducción del uso del dinero en efectivo. Sin embargo, el Estado no dispone de una banca pública que garantice el acceso universal; su papel es el de regulador y actor económico, y como tal debería asegurar que el derecho —y a la vez la obligación— de disponer de una cuenta corriente no quede mediado por condiciones abusivas impuestas por las entidades privadas.

4.4.3 Dificultades de acceso al crédito bancario

Los talleres muestran que, para una parte relevante de las personas participantes, el acceso al crédito bancario es limitado o inexistente, y cuando se intenta activar se enfrenta a barreras económicas, organizativas y relacionales. Aunque en el grupo hay personas que no han solicitado crédito (que no han solicitado créditos o ni siquiera lo han intentado: «no he pedido», «no lo he intentado»), esto no elimina el patrón estructural: cuando existe necesidad y se solicita, la experiencia dominante es la denegación o la imposición de condiciones que se perciben como desproporcionadas.

El obstáculo más reiterado es el nivel y tipo de ingresos, especialmente cuando proceden de prestaciones o son bajos:

> *«Pedí financiación y me la rechazaron porque cobraba el IMV. Yo explicaba que podía asumir una cuota pequeña, pero el tipo de ingreso pesó más.» (Mujer, 30-39 años, persona desempleada — Taller 4 (julio 2025))*

En paralelo, aparece la sensación de que incluso cuando hay indicios de solvencia, estos no son reconocidos como suficientes. Varias personas señalan que el banco puede ver movimientos o pagos previos, pero aun así no concede financiación:

> *«Ellos saben que una vez tuve un préstamo de otro sitio y lo pagué porque veían los recibos en mi cuenta.»* (Mujer, 30-39 años, persona pensionista o jubilada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Un segundo eje es la exigencia de garantías o productos vinculados, que se viven como obligaciones o imposiciones desproporcionadas:

> *«A veces cuando vas a pedir un adelanto... te obligan a pagar seguros o una tarjeta que te cobran, sin entender bien lo que estás firmando.»* (Mujer, 65 o más años, persona pensionista o jubilada — Taller 4 (julio 2025))

Este patrón refuerza una relación asimétrica: el crédito no se ofrece en función de la necesidad real o de la capacidad de devolución de la persona, sino condicionado a la contratación de productos adicionales o a la aportación de garantías externas. La persona usuaria, además, carece de margen de negociación y apenas tiene capacidad de elección, porque todas las entidades operan de forma muy similar. Esta ausencia de alternativas reales puede interpretarse como otra manifestación percibida de la concentración bancaria: cuando el mercado se reparte entre pocos actores que ofrecen condiciones equivalentes, la persona no elige, se adhiere.

Un tercer elemento es la dependencia de terceros para poder acceder al crédito, particularmente dentro de la pareja o la familia. Algunas personas narran que finalmente el crédito lo solicita otra persona, porque la entidad no lo concede a quien lo necesita:

> *«Al final lo pidió mi marido en otro banco.»* (Mujer, 30-39 años, persona pensionista o jubilada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Finalmente, cuando el crédito se concede, aparece el riesgo de un deterioro posterior de las condiciones, por retrasos y penalizaciones, generando efectos acumulativos:

> *«Me concedieron un crédito, luego me retrasé en un par de mensualidades y ha subido mucho.»* (Mujer, 40-49 años, persona ocupada por cuenta propia — Taller 4 (julio 2025))

Desde la perspectiva de autonomía financiera, estas dificultades muestran que el crédito bancario no opera como un instrumento de estabilización para economías precarias, sino como un recurso cuyo acceso es selectivo y queda sujeto a la discrecionalidad, cuando no a la arbitrariedad, de quien lo concede. De este modo tiende a excluir a quienes más lo necesitarían o a condicionar el acceso a la contratación de otros productos.

Esta configuración tiene una consecuencia de fondo: cuando el crédito llega a producirse, se vive casi siempre como un recurso de emergencia para cubrir una urgencia puntual, y no como una herramienta para construir proyectos de futuro. El endeudamiento no se asocia a la inversión, la formación o la mejora vital, sino a tapar un imprevisto:

> *«Cuando fallece un familiar y hay que comprar viajes de urgencia o enviar dinero, puedes pedir un crédito a algunas personas, pero luego te cobran mucho. Es que en el banco no te lo darían nunca.»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

4.4.4 Sustitución por financiación informal ante necesidades urgentes

Ante las barreras de acceso al crédito bancario, los talleres evidencian un desplazamiento hacia estrategias de financiación informal o privada, que las personas describen como soluciones de necesidad más que de preferencia.

El recurso más frecuente es la ayuda familiar o de redes cercanas, que aparece de forma masiva como mecanismo de respuesta inmediata; las siguientes son respuestas recibidas a la pregunta «Si usted o las personas de su entorno no tienen acceso a crédito bancario,

¿cómo manejan necesidades urgentes de dinero? (préstamos rápidos, préstamos informales, familiares, empeños, etc.)»:

> *«Familia y empeños con vecinos»* (Mujer, 50-64, cuenta propia)
>
> *«Mediante ayudas en efectivo de familiares y amigos»* (Hombre, 18-29, estudiante)

Los talleres permiten observar además diferencias según el perfil de las personas participantes. Entre las personas migrantes de reciente llegada y sin arraigo bancario, el recurso a prestamistas o a envíos informales aparece con más fuerza, por la ausencia de red familiar en el país y por las barreras documentales. Entre las personas con más años de residencia y vínculos comunitarios, en cambio, predomina el apoyo de familiares y allegados. En ambos casos, la financiación informal no es una preferencia, sino la respuesta a una exclusión previa del circuito bancario.

Esta centralidad del apoyo relacional confirma que, cuando el banco no ofrece alternativas, la urgencia económica se privatiza y se traslada al entorno próximo, generando dependencia y, en ocasiones, endeudamientos informales acumulativos:

> «Con grandes dificultades, quedando con deudas» (Mujer, 30-39, desempleada)

En paralelo, se observa el uso de financieras privadas y créditos rápidos, percibidos como especialmente caros y arriesgados, pero accesibles en comparación con la banca:

> *«Créditos rápidos con mucho interés tipo CETELEM»* (Mujer, 40-49, persona ocupada por cuenta propia)
>
> *«Créditos tipo CETELEM, luego sube mucho en los impagos. Demanda judicial por no pago»* (Hombre, 40-49, pensionista)

También aparece el recurso a prestamistas, con relatos que describen intereses desproporcionados y un fuerte componente de presión:

> *«Voy al prestamista del barrio, pero te cobra el doble de lo que te deja.»* (Mujer, 50-64 años, persona ocupada por cuenta propia, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))
>
> *«En mi barrio mucha gente pide préstamos en sitios que no son bancos, a veces por teléfono, o a prestamistas. Pero luego pagas más que si lo pides en el banco.»* (Mujer, 50-64 años, persona ocupada por cuenta propia, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

El recurso a estos circuitos no responde a una elección, sino a la ausencia de alternativas: las personas participantes son plenamente conscientes de que resultan más caros y menos seguros que la banca, pero acuden a ellos precisamente porque el crédito formal les ha sido denegado. Lejos de criminalizar a quienes los utilizan, el dato relevante es que la exclusión bancaria empuja a personas ya vulnerables hacia espacios de mayor desprotección jurídica.

Este punto es crítico porque conecta la vulnerabilidad económica con riesgos sociales y de seguridad: la financiación informal no solo es más cara, sino menos protegida jurídicamente y potencialmente coactiva.

Finalmente, algunas personas optan por la evitación, es decir, renunciar a gastos necesarios por no tener acceso a financiación:

> *«Evito los gastos extraordinarios por no tener capacidad de crédito»* (Hombre, 50-64, desempleado)

Esta renuncia recae sobre necesidades básicas —atención dental, medicamentos, reparaciones del hogar o una alimentación adecuada—, de modo que la falta de acceso a financiación se traduce en un deterioro directo de las condiciones de vida:

> *«Fui a pedir dinero prestado para poder pagar el dentista, y me pedían mis ingresos del IMV y me dijeron que no.»* (Mujer, 30-39 años, persona pensionista o jubilada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

En términos de autonomía financiera, este apartado muestra un circuito de sustitución: la exclusión del crédito bancario no elimina la necesidad de financiación, sino que desplaza a opciones más costosas, más opacas y, en algunos casos, más peligrosas.

Esta exclusión no solo empuja hacia circuitos más caros y peligrosos, sino que también fuerza la contención de gastos necesarios. Muchas personas renuncian o aplazan cuidados de salud bucodental, ópticas o gafas, o la financiación de formaciones, gastos que limitan directamente su bienestar y sus posibilidades de crecimiento personal y profesional.

4.4.5 Lenguaje, tecnología y documentación como barreras de acceso efectivo

Las dificultades de comprensión y comunicación aparecen como barreras estructurales. En los talleres, una parte significativa de las personas manifiesta que no entiende el lenguaje del banco, los documentos recibidos ni las explicaciones dadas, lo que limita directamente su capacidad de decidir y actuar.

Se repiten expresiones de incomprensión:

> *«Lo que me cuesta no es solo entender una palabra: cuando me explican una gestión con términos técnicos no sé qué documento falta, qué plazo tengo ni qué pasa si no lo llevo.» (Mujer, 30-39 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))*
>
> *«No entiendo las cartas que me envían.»* (Mujer, 50-64 años, persona ocupada por cuenta propia, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))
>
> *«El lenguaje técnico que usan.»* (Mujer, 18-29 años, persona desempleada — Taller 3 (mayo 2025))
>
> *«A veces mandan mails o cartas y necesito ayuda para entenderlos.»* (Mujer, 30-39 años, persona pensionista o jubilada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

La automatización telefónica agrava este problema, especialmente en personas migrantes o con menor dominio del idioma:

> *«Al principio te atiende una máquina… no entiende el acento… como no hablas bien, no te entiende.»* (Joven migrante)

Este eje conecta de forma directa con la dependencia de terceros para operar en el sistema financiero:

> *«Voy a una asociación a que me digan.»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada — Taller 1 (abril 2025))

Junto al lenguaje, aparece con fuerza la brecha tecnológica. En muchos casos, el uso de la *app* se reduce a funciones mínimas:

> *«Más o menos entiendo la aplicación, pero casi solo miro el saldo porque una transferencia a una persona nueva o cambiar algo de la cuenta me da miedo: si me equivoco no sé cómo deshacerlo.» (Mujer, 30-39 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))*

Este uso restringido a funciones básicas —consultar el saldo, comprobar un movimiento o sacar efectivo— no siempre implica falta de capacidad: en ocasiones responde simplemente a un desinterés por el resto de funciones. Conviene señalar, además, que muchas de estas gestiones que antes realizaba el personal de la entidad se han ido trasladando gradualmente a la persona usuaria, que debe asumirlas por su cuenta a través de la aplicación o el cajero, sin formación ni acompañamiento. Sin embargo, cuando se combina con dificultades para realizar gestiones más complejas, sí apunta a una brecha digital y a una relación insegura con las herramientas bancarias. En efecto, se describen dificultades severas para realizar gestiones básicas por falta de apoyo:

> *«Me cuesta hacer cosas en el cajero y no me ayudan.»* (Hombre, 40-49 años, persona desempleada — Taller 1 (abril 2025))

En este punto emerge un elemento especialmente significativo por su carácter estructural: problemas de verificación de identidad con tecnología basada en imagen que no reconoce adecuadamente determinados rasgos, generando exclusión:

> *«La identificación por imagen no funcionaba porque soy una persona negra y la IA… no me reconocía bien.»* (Hombre, 18-29 años, por cuenta ajena — Taller 3 (mayo 2025))

Esto introduce una dimensión de discriminación tecnológica: no es solo falta de habilidades, sino fallos del propio sistema que afectan diferencialmente a determinados cuerpos y perfiles.

4.4.6 Dificultades específicas en el uso de cajeros automáticos y aplicaciones

La dificultad en el uso de cajeros y, sobre todo, de aplicaciones bancarias aparece como un subapartado específico dentro de las barreras tecnológicas. Las *apps* se describen como complejas, sobrecargadas y poco intuitivas:

> *«Las aplicaciones bancarias son muy complicadas, tienen muchos datos y no son fáciles.»* (Mujer, 65 o más años, persona pensionista o jubilada — Taller 4 (julio 2025))

> *«Lo que más me cuesta es recuperar una clave, autorizar una operación, descargar un certificado o buscar un recibo antiguo. Para mirar el saldo sí puedo.» (Mujer, 50-64 años, por cuenta ajena — Taller 4 (julio 2025))*

Se observa una cierta preferencia por el cajero como herramienta más familiar:

> *«La app no sé, pero el cajero mejor.»* (Mujer, 18-29 años, persona desempleada — Taller 3 (mayo 2025))

La preferencia por el cajero no responde a un rechazo de la tecnología, sino a que ofrece una interacción más acotada y predecible: un número limitado de operaciones, con pasos visibles y un resultado tangible e inmediato. La aplicación, en cambio, se percibe como un entorno abierto en el que es más fácil equivocarse sin saber cómo deshacer el error, lo que refuerza la sensación de inseguridad y la dependencia de ayuda externa:

> *«En el cajero las opciones son pocas y sé cuándo he terminado. En la aplicación hay muchos menús; si entras donde no es, no sabes cómo volver.» (Mujer, 65 o más años, persona pensionista o jubilada — Taller 4 (julio 2025))*

En términos de autonomía financiera, esto implica que la digitalización no amplía automáticamente las capacidades de gestión, sino que puede segmentarlas: se mantienen gestiones básicas, pero se bloquean operaciones más complejas, lo que restringe la posibilidad de control integral de la cuenta.

Más allá de las aplicaciones, la cuestión del acceso al efectivo aparece como un problema en sí mismo. La reducción de oficinas y cajeros no solo dificulta las gestiones digitales: complica algo tan básico como disponer de dinero en metálico, del que muchas personas siguen dependiendo para su economía cotidiana. El cierre de cajeros de proximidad, los cambios de ubicación no comunicados de forma comprensible y la concentración de retiradas en ciertos días generan colas, desplazamientos y costes añadidos:

> *«Cambiaron los cajeros donde podía sacar dinero sin comisiones y yo no lo sabía; me enviaron una carta, pero no la entendía bien. Cuando me di cuenta, había perdido dinero.»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

> *«Cuando me voy unos días al pueblo, allí no hay cajero, así que me tengo que llevar el dinero de aquí de Madrid, y me da miedo que me roben en el autobús.»* (Mujer, 65 o más años, persona pensionista o jubilada — Taller 4 (julio 2025))

Envío de dinero al extranjero: la banca como canal no operativo

En el caso de las personas migrantes, el envío de remesas se realiza mayoritariamente fuera del canal bancario. Las razones que emergen son prácticas y económicas: coste, accesibilidad y modalidad de entrega.

Entre las alternativas mencionadas figuran de forma destacada empresas de envío de remesas como Western Union, los servicios ofrecidos en locutorios y la *hawala*, un sistema

informal de transferencia basado en redes de confianza. La preferencia por estos canales frente a la banca se explica, principalmente, por su menor coste y por la posibilidad de entrega en efectivo:

> *«MoneyGram… porque es más barato y además entrega el dinero en efectivo a mi familia.»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

La banca no aparece como el circuito de referencia para remesas; se percibe menos adaptada, más cara o menos funcional, especialmente cuando la familia receptora necesita dinero en efectivo o carece de bancarización.

> *«Uso MoneyGram porque es más barato y además entrega el dinero en efectivo a mi familia.»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Desde la perspectiva de autonomía financiera, muestra que incluso cuando hay cuenta bancaria, la funcionalidad real para la vida transnacional puede depender de circuitos alternativos más accesibles y ajustados a necesidades concretas.

4.4.7 Reclamaciones y defensa de derechos: bajo conocimiento y baja operatividad práctica

En los talleres se constata un conocimiento limitado sobre los mecanismos formales de reclamación y una baja utilización efectiva. Cuando aparecen, suelen activarse con mediación externa y, aun así, se perciben como lentos o poco útiles para resolver problemas urgentes.

Un testimonio lo ejemplifica con claridad:

> *«Con ayuda de una asociación presenté un escrito… pero cuando me contestaron ya había abierto la cuenta en otro sitio.»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Este testimonio no es único. Refleja algo que se repitió en los talleres: incluso cuando existe la posibilidad formal de reclamar, los tiempos de respuesta de las entidades y de la Administración son tan largos que la vía de la reclamación resulta ineficaz en la práctica. Para cuando llega una respuesta, la persona ya ha resuelto su necesidad por otros medios, de modo que el derecho a reclamar queda vaciado de contenido por la propia lentitud del procedimiento.

Esto muestra dos elementos estructurales:

1. la reclamación no se activa de forma autónoma, sino con acompañamiento, y
2. los tiempos de respuesta son incompatibles con necesidades inmediatas (cobrar una ayuda, abrir una cuenta, desbloquear fondos, etc.).

En consecuencia, las soluciones reales tienden a ser pragmáticas (cambiar de entidad, buscar otra oficina, abrir *online*), más que de ejercicio de derechos a través de mecanismos de reclamación, reforzando la asimetría entre banco y persona usuaria.

4.4.8 Diferencias internas en las dificultades

Las dificultades de acceso y de uso descritas en este bloque no pesan igual sobre todas las personas: cada perfil encuentra su propio muro. La diferencia no es un matiz, porque determina cuál es la barrera decisiva para cada grupo.

Para las personas migrantes y racializadas, el obstáculo mayor es documental y administrativo. La documentación que cambia según la oficina, los criterios dispares y los bloqueos de cuenta son lo más grave, porque afectan a la puerta de entrada al sistema. A ello se suma la barrera del idioma, que convierte un trámite corriente en algo que exige el acompañamiento de una asociación o de un familiar.

Para las personas mayores, la dificultad está en el uso: manejar cajeros y aplicaciones, recuperar claves, el miedo a equivocarse. No es tanto un problema de acceso como de poder operar por su cuenta, y se agudiza cuando desaparece la atención presencial que antes cubría esa carencia.

Para quienes tienen ingresos bajos o irregulares, la dificultad es económica: las comisiones y las exigencias de saldo o de nómina funcionan como filtros que complican abrir y mantener la cuenta, y el crédito bancario queda casi cerrado, lo que empuja hacia la financiación no convencional. Una misma incidencia —un bloqueo, una comisión, la falta de crédito— significa por eso cosas distintas según haya o no un colchón detrás: quien dispone de otra cuenta, de ahorro o de familia que ayude aguanta el golpe; quien no, lo sufre como un corte inmediato de su autonomía.

4.5 Bloque de consecuencias

Este bloque aborda los efectos reales que las dificultades de acceso tienen en la vida cotidiana, la seguridad económica, la seguridad física, las relaciones sociales y la autonomía personal.

4.5.1 Impacto de las dificultades de acceso y apertura de cuentas bancarias en el ejercicio de derechos sociales, laborales y económicos

El análisis conjunto de los talleres muestra que las dificultades de acceso a una cuenta bancaria, y en particular los retrasos, bloqueos o negativas en la apertura de cuentas de pago, tienen efectos inmediatos y muy graves en la vida económica y social de las personas. No se trata de un problema administrativo menor, sino de un mecanismo que produce exclusión en cadena, afectando de forma directa al acceso a derechos básicos.

La cuenta bancaria aparece como una infraestructura imprescindible para el ejercicio de la ciudadanía social. Cuando no se puede abrir una cuenta, cuando esta se bloquea o

cuando su apertura se retrasa, la persona queda automáticamente excluida de múltiples sistemas de protección y de acceso a recursos.

Un primer eje de consecuencias es la pérdida o imposibilidad de acceso al empleo. En varios relatos aparece con claridad que la exigencia de una cuenta bancaria es un requisito inmediato para la contratación laboral. La imposibilidad de abrir una cuenta se traduce directamente en la pérdida de oportunidades de trabajo:

> *«En la primera empresa no me contrataron porque me pidieron mi cuenta bancaria y tardaron mucho en aprobarlo; como la hice online, tardaron mucho en verificarla.»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Este efecto es especialmente grave en personas jóvenes o en procesos de incorporación inicial al trabajo, donde cada oportunidad laboral tiene un valor estratégico.

Un segundo eje central es la imposibilidad de acceder a prestaciones y ayudas sociales. En los talleres aparece de manera constante que sin cuenta bancaria no se puede cobrar prácticamente ninguna prestación pública:

> *«Cuando mi hijo solicitó una prestación de natalidad.»* (Mujer, 40-49 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

La cuenta bancaria no es un complemento, sino un requisito estructural del sistema de protección social. Cuando su apertura se retrasa, el derecho existe en el papel, pero no se materializa en ingresos reales.

Este retraso tiene efectos acumulativos:

- La persona sigue sin ingresos durante semanas o meses.
- Se agrava la situación de precariedad económica.
- Aumenta la dependencia de familiares, amistades o ayudas informales.
- Se intensifica el estrés, la incertidumbre y la vulnerabilidad.

Además, esta exclusión no se limita a prestaciones estables, sino que afecta también a ayudas de emergencia:

> *«Una familia amiga tenía que cobrar una ayuda del ayuntamiento para sus hijos y como no tenía cuenta bancaria al final no le dieron el dinero para la comida.»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

> *«Sobre todo para poder cobrar ayudas de servicios sociales del ayuntamiento o de Cáritas.»* (Mujer, 30-39 años, persona pensionista o jubilada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Aquí la consecuencia es todavía más grave al impedir afrontar situaciones de urgencia. La cuenta bancaria se convierte en un filtro previo incluso para las ayudas de emergencia.

Un tercer eje es la imposibilidad de cobrar ingresos ordinarios —nóminas, ayudas familiares, apoyos puntuales—, que las personas participantes expresan a través de

situaciones concretas como no poder cobrar el IMV o ver cancelada la cuenta y quedarse sin nómina.

> *«…te cancelan la cuenta en cuanto caduca tu TIE y te dejan sin nómina, aunque estes renovando los papeles y sigas trabajando»* (Hombre, 18-29, estudiante con apoyo social como fuente de ingresos, migrante)

Cuando una cuenta se bloquea por motivos documentales, embargos o caducidad del TIE, la persona no solo pierde el acceso al banco, sino al dinero que ya es suyo. El sistema financiero pasa a controlar el acceso material a los ingresos, aunque estos sean legales y legítimos.

Este mecanismo resulta especialmente grave para las personas migrantes, en quienes la caducidad de la documentación puede traducirse de forma casi automática en la pérdida de acceso a su propio salario, incluso cuando el permiso está en trámite de renovación:

> *«Te cancelan la cuenta en cuanto caduca tu TIE y te dejan sin nómina, aunque estés renovando los papeles y sigas trabajando.»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Un cuarto eje es el retraso estructural en la tramitación del IMV y de otras prestaciones. La apertura tardía de la cuenta bancaria provoca:

- Retrasos en la resolución administrativa.
- Paralización de expedientes ya aprobados.
- Imposibilidad de activar el derecho reconocido.

Desde una lectura integrada, las dificultades de acceso a la cuenta bancaria y, en particular, a la cuenta de pago básica tienen efectos lesivos sobre la inclusión económica y social que refuerzan dinámicas estructurales de exclusión:

- Se pierde acceso al empleo.
- Se bloquea el cobro de prestaciones sociales.
- Se impide el acceso a ayudas de emergencia.
- Se retrasan derechos ya reconocidos.
- Se incrementa la dependencia de redes informales.
- Se profundiza la vulnerabilidad económica.
- Se debilita la autonomía personal.
- Se erosiona la dignidad como sujeto de derechos.

La cuenta bancaria deja de ser una herramienta técnica para convertirse en una condición material de ciudadanía. Cuando su acceso se bloquea, la persona queda situada en una forma de no existencia administrativa: no puede cobrar, no puede trabajar, no puede recibir ayudas, no puede ejercer derechos.

Las dificultades de apertura de cuentas y de cuentas de pago básicas no son una simple anécdota burocrática: generan pérdidas reales de oportunidades vitales, retrasos en los procesos de inclusión social, empobrecimiento material y una profundización de la desigualdad.

Al prolongarse en el tiempo, estas dificultades cronifican la desigualdad de partida, exponen a las personas a procesos de exclusión social y pueden crear entornos y situaciones propicias para actividades ilícitas, en la medida en que empujan a operar al margen de los circuitos regulados.

4.5.2 Impacto de la escasez de cajeros automáticos en la vida cotidiana

En los talleres se observa que la reducción de cajeros automáticos se vive principalmente como una afectación personal directa, más que como un problema general para el barrio o para el sistema económico. La experiencia se formula en términos de incomodidad, tiempo, esfuerzo físico, inseguridad y dependencia:

> *«Antes estaba al lado, ahora hay que ir lejos.»* (Mujer, 30-39 años, persona pensionista o jubilada — Taller 4 (julio 2025))
>
> *«Porque me tengo que movilizar más para llegar a ello.»* (Hombre, 30-39 años, persona desempleada — Taller 3 (mayo 2025))
>
> *«Menos cajeros»* (Mujer, 30-39 años, persona ocupada por cuenta propia — Taller 4 (julio 2025))

El acceso al propio dinero deja de ser inmediato y se convierte en una tarea que requiere planificación, especialmente para personas mayores, con movilidad reducida o menor autonomía digital; personas con menos recursos, para quienes cada desplazamiento supone un coste; y personas migrantes o en zonas rurales, más alejadas de los puntos de acceso presencial. Esto introduce una carga adicional en la gestión cotidiana de la vida económica.

Cuando los pocos cajeros disponibles fallan, la situación se vuelve crítica:

> *«Cuando se rompe el cajero del Alcampo es una locura.»* (Mujer, 30-39 años, persona pensionista o jubilada — Taller 4 (julio 2025))

Aquí aparece una fragilidad estructural: un sistema con pocos puntos de acceso se colapsa fácilmente. Un problema técnico deja a muchas personas simultáneamente sin posibilidad de disponer de su propio dinero.

En zonas rurales o municipios pequeños la afectación es más intensa, precisamente por la menor oferta de sucursales y cajeros, que obliga a desplazamientos largos para cualquier gestión y deja a poblaciones enteras sin ningún punto de atención cercano. Así lo expresan las personas participantes de estos territorios, para quienes la pérdida es especialmente intensa:

> *«Si se estropea el cajero hay que ir a Pelayos y yo no tengo coche.»* (Mujer, 30-39 años, persona pensionista o jubilada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

> *«Tuve que sacar en otro cajero de otro banco, pero te cobran.»* (Mujer, 30-39 años, persona pensionista o jubilada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

> A escala nacional, esta experiencia es mayoritaria entre las personas mayores: un 89,10 % se ve obligado a operar en cajero automático y un 30,10 % sigue considerándolo difícil de usar, mientras que solo un 22,10 % conserva la posibilidad de usar libreta de ahorro (ASUFIN, 2025, pp. 11-14). El coste de retirar efectivo en un cajero ajeno a la propia red, señalado en los talleres, tiene también expresión cuantitativa: la comisión media por disposición fuera de España o la UE alcanza el 4,18 %, con un mínimo de 3,68 euros (ASUFIN, 2026, p. 17).

Se combinan tres factores de exclusión:

1. Dependencia del transporte.
2. Costes económicos adicionales.
3. Ausencia de alternativas cercanas.

Además, se genera una necesidad de planificación forzada del efectivo:

> *«Ahora saco más dinero de una vez para no tener que volver al cajero tan a menudo. Eso obliga a calcular lo que vas a necesitar durante varios días.» (Hombre, 40-49 años, persona pensionista o jubilada — Taller 1 (abril 2025))*

Esta planificación tiene que ver con que numerosos contextos de la vida cotidiana siguen funcionando casi exclusivamente con dinero en efectivo —pequeños comercios, mercados, ayudas entre vecinos o determinados pagos informales—, de modo que quedarse sin acceso al efectivo no es un inconveniente menor, sino una barrera real para participar en la economía de la zona donde se vive. A ello se añade que muchas personas manejan mejor el dinero físico que las herramientas digitales y encuentran en él una forma de control y de seguridad sobre sus gastos.

En estos casos, la gestión del efectivo se convierte además en un riesgo percibido para la seguridad física:

> *«Cuando me voy unos días al pueblo me tengo que llevar el dinero de aquí. Me da miedo que me roben en el autobús.»* (Mujer, 65 o más años, persona pensionista o jubilada — Taller 4 (julio 2025))

También aparecen situaciones de saturación en fechas clave:

> *«Los días que se cobra el IMV hay que hacer mucha cola. A veces vas al cajero y ya no hay dinero.»* (Mujer, 50-64 años, persona ocupada por cuenta propia, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Esto muestra que la escasez de infraestructuras se cruza con los calendarios de pago de las ayudas sociales, generando picos de tensión y situaciones de desprotección.

Desde la perspectiva de la autonomía financiera, la consecuencia es estructural: el acceso al propio dinero deja de estar garantizado y de ser inmediato y seguro.

4.5.3 Consecuencias territoriales: debilitamiento de la economía de proximidad

Aunque la mayoría de las personas describe la escasez de cajeros como un problema individual, en dos casos aparece una lectura comunitaria clara:

> *«Antes estaba al lado ahora hay que ir lejos, cuando se rompe el cajero del ALCAMPO es una locura»* (Mujer, 30-30, persona pensionista o jubilada)

> *«Los días que se cobra el IMV hay que hacer mucha cola para poder coger el dinero y a veces vas al cajero y ya no hay dinero…»* (Mujer, 50-64, persona ocupada por cuenta propia)

Aunque cada persona lo relata como una experiencia propia, el conjunto de los testimonios recogidos en los talleres dibuja un patrón compartido: la retirada de cajeros y oficinas no se vive como una anécdota aislada, sino como una tendencia sostenida que afecta especialmente a quienes residen en municipios pequeños o envejecidos. En los talleres, esta escasez aparece además entrelazada con la brecha digital y generacional, ya que son las personas mayores y las del ámbito rural quienes más dependen del efectivo y quienes expresan mayores dificultades para adaptarse a la banca digital.

Aquí la sucursal bancaria aparece como un nodo económico y social: no solo permite retirar dinero, sino que genera circulación de personas, consumo en comercios cercanos y vida urbana.

El cierre de sucursales bancarias tiene un efecto dominó:

- Menos tránsito.
- Menos consumo.
- Cierre de comercios.
- Empobrecimiento del tejido económico local.

Esta consecuencia, aunque minoritaria en las respuestas, es analíticamente muy relevante porque muestra que la exclusión financiera no solo afecta a individuos, sino también a los territorios.

4.5.4 Expansión de la financiación informal como consecuencia directa de la exclusión bancaria

Las dificultades de acceso al crédito bancario tienen una consecuencia clara: el crecimiento de formas alternativas de financiación. Conviene distinguir dos planos que en los talleres aparecen entrelazados, pero que operan de manera distinta. Por un lado, la financiación no convencional pero legal —créditos rápidos, financieras y entidades de crédito al consumo—, que opera dentro del sistema formal en condiciones onerosas y cuyo impago se traduce en reclamación judicial. Por otro, la financiación estrictamente

informal —prestamistas particulares—, situada al margen del ordenamiento, donde el impago no da lugar a un procedimiento legal sino a la coacción.

Se identifican varios efectos:

Endeudamiento más caro y más inestable

> *«Pagas más que si lo pides en el banco.»* (Mujer, 50-64 años, persona ocupada por cuenta propia, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

> *«Sube mucho en los impagos.»* (Hombre, 40-49 años, persona pensionista o jubilada — Taller 1 (abril 2025))

La deuda deja de ser un instrumento financiero y se convierte en una trampa económica. Ambos planos operan como trampa de pobreza, pero con riesgos distintos: la financiación de empresas de crédito rápido formalizadas expone a reclamaciones judiciales y a un sobreendeudamiento creciente, mientras que el préstamo informal del entorno más próximo puede conllevar formas de presión personal difícilmente denunciables.

Consecuencias legales del impago en la financiación no convencional legal

> *«Si fallas en el pago te llevan a juicio.»* (Mujer, 40-49 años, persona ocupada por cuenta propia — Taller 4 (julio 2025))

> *«Demanda judicial por no pago.»* (Hombre, 40-49 años, persona pensionista o jubilada — Taller 1 (abril 2025))

En este plano, la precariedad económica se transforma rápidamente en conflicto legal ante los tribunales.

Riesgo para la seguridad física en la financiación informal

Aparece un elemento de enorme gravedad: el recurso a prestamistas con intereses usurarios y prácticas coactivas, que emplean amenazas y violencia para el cobro de la deuda. No es solo un problema financiero, sino de seguridad personal. Aquí la consecuencia ya no es solo económica, sino que genera miedo, presión social, amenaza implícita y vulnerabilidad física.

La exclusión bancaria abre la puerta a formas de control no institucionalizadas y potencialmente violentas que tienen impacto en el tejido comunitario.

4.5.5 Aumento de la dependencia de redes familiares y comunitarias

Una de las consecuencias estructurales más relevantes de la exclusión financiera es la privatización de la protección económica. Ante la imposibilidad de acceder al crédito formal o de afrontar gastos imprevistos, la respuesta a la necesidad se desplaza desde el sistema público y bancario hacia el entorno personal más próximo. El apoyo familiar y comunitario se convierte así en el principal mecanismo de seguridad económica, sustituyendo funciones que deberían corresponder a las instituciones.

Este desplazamiento aparece en los talleres como una experiencia naturalizada, expresada como una forma de solidaridad asumida y permanente:

> *«Siempre nos hemos ayudado entre familiares.»* (Mujer, 50-64 años, persona ocupada por cuenta propia, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

Sin embargo, esta red de apoyo, aunque imprescindible, no es neutra ni gratuita en términos relacionales. La dependencia sostenida del entorno cercano genera una serie de efectos que tensionan tanto la economía como los vínculos personales: prolonga en el tiempo la situación de necesidad, traslada a las familias una carga económica que no siempre pueden sostener, da lugar a endeudamientos informales que se acumulan, y produce sentimientos de culpa y desgaste emocional en quienes se ven obligados a pedir ayuda de forma reiterada.

Desde la perspectiva de la autonomía financiera, esta dinámica supone su práctica anulación: la capacidad de gestionar de forma independiente los propios recursos queda sustituida por una economía relacional de la necesidad, en la que la subsistencia depende de la disponibilidad y la buena voluntad de terceros. La persona deja de ser un sujeto económico autónomo para convertirse en un nodo dependiente de una red de apoyo informal que, además, está ella misma sometida a una elevada precariedad.

4.5.6 Penalización económica acumulativa: comisiones, bloqueos y costes invisibles

Las dificultades en la relación con las entidades bancarias no se manifiestan únicamente como obstáculos puntuales, sino que producen un efecto de empobrecimiento estructural y progresivo. La acumulación de comisiones de mantenimiento, descubiertos, bloqueos de fondos, costes por la emisión de certificados y cargos por trámites básicos configura un goteo constante de pequeños gastos que, en economías ya precarias, tiene un impacto desproporcionado.

Las personas participantes describen ~~con precisión~~ cómo estos costes se encadenan hasta generar deudas significativas a partir de incidencias menores:

> *«No puedo pagar los recibos teniendo el dinero bloqueado y eso genera más comisiones.»* (Mujer, 30-39 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

> *«Un descubierto generado en dos años de 1.000 euros.»* (Mujer, 50-64 años, persona desempleada — Taller 1 (abril 2025))

> *«Me quitan 30 euros mensuales.»* (Mujer, 65 o más años, persona desempleada — Taller 3 (mayo 2025))

El mecanismo que subyace a estos testimonios es el de una espiral regresiva: cuanto menos dinero se dispone, mayores son las penalizaciones; y cuantas más penalizaciones se acumulan, menor es la capacidad de gestionar la propia economía, lo que a su vez genera nuevos costes. De este modo, la escasez de recursos no solo es el punto de

partida, sino que se ve agravada de forma continua por el propio funcionamiento del sistema bancario, que convierte la falta de saldo en una fuente permanente de deuda.

menos dinero → más penalizaciones → menos capacidad de gestión → más pobreza.

Desde la perspectiva de autonomía financiera, esta penalización acumulativa erosiona cualquier posibilidad de planificación o estabilidad: la persona no puede anticipar ni controlar el coste real de mantener su relación con el banco, lo que refuerza la percepción de la cuenta bancaria como un espacio de riesgo más que como una herramienta de gestión.

4.5.7 Coste económico de acceder a derechos sociales

Una consecuencia especialmente grave, por su carácter paradójico, es que el propio acceso a los derechos sociales genera costes económicos. La acreditación de la situación de vulnerabilidad exigida para solicitar prestaciones requiere, en numerosos casos, la aportación de certificados bancarios (de titularidad, de saldo o de saldo medio) cuya emisión las entidades cobran. Así, la tramitación del IMV, de las ayudas municipales o de los apoyos de entidades como Cáritas implica asumir previamente un gasto bancario.

> *«Para pedir una ayuda me solicitaron documentos bancarios. Entre certificados, desplazamientos y volver a la oficina, pedir una prestación también acaba teniendo un coste para quien precisamente no tiene dinero.»* (Mujer, 65 o más años, persona desempleada — Taller 3 (mayo 2025))

Esta dinámica configura una paradoja estructural que las personas participantes perciben con claridad y que puede sintetizarse en una fórmula precisa: para demostrar que se carece de recursos, hay que pagar. La pobreza, lejos de ser únicamente una condición que se padece, se convierte en una situación económicamente costosa, que penaliza a quien menos margen tiene precisamente en el momento de solicitar la protección a la que tiene derecho.

Desde la perspectiva de la inclusión financiera, este coste de acceso constituye una forma indirecta pero efectiva de exclusión: añade una barrera económica al ejercicio de derechos que, por definición, deberían ser incondicionados. La recomendación de gratuidad de estos certificados, desarrollada en el apartado correspondiente, responde directamente a esta consecuencia.

4.5.8 Inseguridad emocional, miedo y pérdida de control

No todas las consecuencias de la exclusión financiera son de naturaleza monetaria. Los talleres evidencian un fuerte impacto emocional, que atraviesa de manera transversal la relación de las personas en situación de vulnerabilidad con el sistema bancario. Este impacto se expresa principalmente a través de distintas formas de miedo: miedo a equivocarse en una gestión, a firmar documentos que no se comprenden, a perder

dinero, a ser penalizado mediante comisiones o bloqueos, y a ser víctima de un fraude o una estafa.

Este conjunto de temores no es anecdótico ni meramente subjetivo: condiciona de forma directa la capacidad de actuar. El miedo a cometer un error irreversible lleva, en muchos casos, a la inacción o a la delegación de las gestiones en terceros, lo que refuerza la dependencia ya descrita. La inseguridad emocional opera, así, como una barrera añadida que limita el ejercicio autónomo de los derechos económicos.

El resultado es una transformación profunda del significado que la banca tiene para estas personas. Lo que debería ser un espacio de apoyo y seguridad en la gestión de la propia economía se convierte en un espacio de amenaza, asociado a la posibilidad permanente de perder dinero, ser penalizado o cometer un error con consecuencias graves. Desde la autonomía financiera, esta dimensión emocional es central: no puede hablarse de autonomía real cuando la relación con el sistema bancario está atravesada por el temor constante.

4.5.9 Exclusión de derechos: superposición de bloqueos

Una característica definitoria de las consecuencias de la exclusión financiera es que no se presentan de forma aislada, sino superpuesta. La ausencia o el bloqueo de una cuenta bancaria no produce un único efecto, sino un conjunto de exclusiones que se activan y se solapan, y que afectan a ámbitos esenciales de la vida.

> *«Al caducar mi documentación me bloquearon la cuenta; no pude cobrar con normalidad y tuve que pedir dinero a amigos. El problema del documento terminó convirtiéndose en un problema para comer y pagar cosas básicas.»* (Hombre, 18-29 años, por cuenta ajena, persona migrante y racializada — Taller 3 (mayo 2025))

Sin una cuenta bancaria operativa, la persona no puede cobrar prestaciones ni ayudas sociales, queda excluida del acceso al empleo formal que exige domiciliar la nómina, encuentra graves dificultades para alquilar una vivienda, no puede abonar tasas administrativas y queda al margen de las ayudas de emergencia. Cada uno de estos bloqueos refuerza a los demás, configurando una situación en la que la dificultad inicial de acceso al sistema financiero se propaga al conjunto de los derechos sociales.

De este modo, la exclusión financiera deja de ser un problema sectorial o técnico para convertirse en una forma de exclusión social estructural. La cuenta bancaria opera como un nudo del que dependen múltiples derechos, de manera que su ausencia produce una superposición de exclusiones que sitúa a la persona en una posición de profunda desprotección. Esta naturaleza superpuesta y simultánea de las consecuencias es la que justifica abordar la inclusión financiera no como una cuestión accesoria, sino como una condición material para el ejercicio de la ciudadanía.

4.5.10 Diferencias internas en las consecuencias

Las consecuencias descritas en este bloque tampoco se reparten por igual: se acumulan sobre unos perfiles concretos y se agravan según cuál sea el punto de partida de cada persona.

Las más duras recaen sobre quienes tienen menos recursos y menos red donde apoyarse. Para alguien que vive con ingresos ajustados, que le bloqueen la única cuenta, que se acumulen las comisiones o que no pueda acceder a crédito no son contratiempos: le cortan el acceso a cosas tan básicas como cobrar, pagar el alquiler o disponer de efectivo. Entre las personas migrantes, esto se enreda además con las remesas y con los circuitos alternativos, que dejan de ser una opción para volverse una necesidad.

El desgaste emocional y la pérdida de autonomía pesan más entre las personas mayores, que hablan más a menudo de inseguridad, de miedo a equivocarse y de haber dejado de controlar su propio dinero. La necesidad de recurrir a otros —familia o asociaciones— aparece en todos los grupos, pero no significa lo mismo: para unas personas es algo puntual y asumible, y para otras una dependencia constante que les recorta la autonomía. Vistas en conjunto, las consecuencias no son una sola, compartida por todos, sino una escala de golpes cuya dureza depende directamente de la posición social, económica y administrativa de cada cual.

4.6 Bloque de soluciones

Lo que se presenta a continuación es cómo las personas consultadas perciben, valoran y anticipan una serie de soluciones que ya están planteadas en el debate público por otros actores —entidades bancarias, administraciones públicas, el Banco de España, el Defensor del Pueblo u organizaciones sociales—, tales como la banca pública, la recuperación de la Caja Postal a través de Correos, las oficinas móviles, la limitación de comisiones o la garantía de la cuenta de pago básica. El material analizado es, por tanto, la reacción de las personas ante esas soluciones disponibles o propuestas, no una batería de medidas generada en los grupos.

La distinción importa. La investigación no atribuye a las personas participantes la autoría de las medidas: recoge qué soluciones les parecen importantes, cuáles ven viables o deseables y qué reparos les generan. Por eso, cuando más adelante se dice que las personas reclaman o valoran algo, debe entenderse en ese sentido —una toma de postura ante alternativas que ya existen en el debate—, y no como una propuesta técnica salida del grupo.

4.6.1 Percepción sobre la concentración bancaria y necesidad de frenar sus efectos

Aunque la mayoría de las personas participantes reconoce no manejar una definición técnica de la concentración bancaria, cuando se les explica en qué consiste, quienes opinan lo hacen de manera claramente negativa (véase cap. 1, «Concentración

financiera»). La concentración no se asocia a una mayor eficiencia, sino a un conjunto de pérdidas concretas y experimentadas en la vida cotidiana: la reducción del número de oficinas y de cajeros, el deterioro de la atención personal, la disminución de la capacidad de elección y, en último término, un mayor desequilibrio de poder entre el banco y la persona usuaria.

Desde su experiencia cotidiana, la concentración se traduce ante todo en una pérdida de control sobre la relación con el sistema financiero:

> *«Cada vez es más difícil que te atiendan.»* (Mujer, 65 o más años, persona pensionista o jubilada — Taller 4 (julio 2025))

Frente a este diagnóstico, la solución que las personas participantes valoran no es de carácter técnico, sino territorial y social. Ante la posibilidad de mantener la red de proximidad, lo que se reclama es asegurar la presencia física del servicio:

> *«Mantener oficinas o puntos de atención, cajeros suficientes y servicios móviles en los pueblos.»* (Persona participante, 30-39 años, otras situaciones — Taller 1 (abril 2025))

4.6.2 La banca pública como alternativa estructural

Aunque buena parte de las personas participantes reconoce no conocer en profundidad qué es una banca pública —es decir, comprenden el concepto general, pero no manejan sus implicaciones legales y operativas ni sus diferencias concretas con la banca privada—, cuando se plantea la posibilidad, las valoraciones positivas se articulan con criterios sorprendentemente precisos. La banca pública que se imagina debería garantizar el acceso universal, no discriminar, no penalizar la pobreza, no cobrar por descubiertos, ser económicamente asequible, sencilla de usar, contar con presencia territorial y funcionar conforme a criterios de servicio público (véase cap. 8, «Consecuencias de la concentración», secc. 3.2.1, «Banca pública»).

Lo significativo de estas respuestas es que no describen un banco simplemente «mejor» en términos comerciales, sino un banco distinto, regido por otra lógica: no orientado a la maximización del beneficio, sino a la garantía de derechos. Esta distinción es central, porque sitúa la propuesta fuera de la competencia de mercado y la vincula directamente a la función de los poderes públicos.

En coherencia con ello, la banca pública aparece en los discursos como una respuesta directa al conjunto de problemas documentados a lo largo del informe: las dificultades de apertura de cuentas, las barreras documentales, las prácticas discriminatorias, las comisiones abusivas, la dependencia de la mediación de los servicios sociales y la digitalización forzada. No se concibe, por tanto, como una medida paliativa o accesoria, sino como una solución sistémica, capaz de incidir sobre las causas estructurales de la exclusión financiera. Esta perspectiva enlaza directamente con las demandas de provisión pública de servicios financieros que se analizan en el apartado sobre el papel del Estado.

La banca pública no debe entenderse como una solución en sí misma, sino como una herramienta para enfrentar la exclusión financiera y favorecer la igualdad social. Su valor reside en que, al no regirse exclusivamente por la lógica de la rentabilidad, podría garantizar el acceso universal y no penalizar la pobreza. En los talleres, cuando se planteaba esta posibilidad, las personas participantes la asociaban espontáneamente con las características que echan en falta en la banca comercial:

> *«Presencial, pública, con cuenta básica gratuita, sin trato discriminatorio y orientada a derechos.»* (Persona participante, 30-39 años, otras situaciones — Taller 1 (abril 2025))

La demanda no es, por tanto, la de un banco genéricamente «mejor», sino la de una entidad orientada a derechos y no al negocio, que asegure lo que hoy queda al arbitrio de las entidades privadas.

4.6.3 La Caja Postal

Para la población rural, la recuperación de servicios financieros a través de la red de Correos, en la línea de lo que fue la Caja Postal (véase cap. 8, «Consecuencias de la concentración», secc. 3.2.2, «Caja Postal»), constituye una opción ampliamente compartida, e incluso unánime, que alcanza también a las personas más jóvenes que no llegaron a utilizarla pero que conectan con un imaginario de seguridad conocido.

> *«Correos me parecería útil si permite hacer operaciones básicas con una persona delante. La ventaja no sería solo tener otro cajero, sino tener un sitio donde preguntar cuando no entiendo una gestión.»* (Mujer, 65 o más años, persona pensionista o jubilada — Taller complementario sobre el papel del Estado)

Esta valoración positiva se sustenta en varios elementos que conviene desgranar:

- En primer lugar, Correos es percibido como un factor de seguridad territorial. La oficina de Correos suele ser una de las últimas infraestructuras públicas que permanecen en los pequeños municipios, de modo que asociar a ella servicios financieros se interpreta como una garantía de que la población no quedará desconectada del sistema económico por razones puramente geográficas.
- En segundo lugar, las personas participantes manifiestan una elevada confianza institucional en el servicio de Correos, percibido como una entidad pública, neutral y no orientada al lucro. Esta confianza resulta especialmente significativa entre las personas mayores, con menor alfabetización financiera o con experiencias previas negativas con la banca comercial, y se vincula además a la persistencia de la atención presencial.
- En tercer lugar, existe la convicción bastante extendida de que la recuperación de una caja postal reduciría la dependencia de la banca privada y provocaría un aumento de la competencia en el medio rural. Se trata de una hipótesis formulada por las propias personas participantes, que la plantean como escenario deseable más que como certeza. No se concibe como otra banca más, sino como un servicio público que

permitiría mantener la autonomía sin verse obligado a aceptar condiciones comerciales, productos vinculados o comisiones abusivas, abriendo nuevas oportunidades en el ámbito rural.

Finalmente, ante esta solución las personas consultadas la asocian a una idea sencilla y compartida: el acceso a los servicios financieros es una necesidad básica para la vida en común, y no un asunto que pueda quedar enteramente en manos del negocio privado. En contextos donde un bloqueo de cuenta o la desaparición de una sucursal puede dejar a una persona sin acceso a efectivo durante días, un servicio financiero integrado en Correos actúa como una red de seguridad básica, coherente con la lógica de garantía territorial de derechos.

El perfil introduce un matiz. Mientras que en la población rural la referencia a una caja postal remite a una memoria institucional concreta, las personas migrantes en general no conocen la Caja Postal como tal; sin embargo, sí hacen uso de los productos bancarios que ofrece Correos y los consideran una opción válida y accesible. Esto sugiere que, más allá del nombre histórico, lo que las personas valoran es la existencia de una red pública de proximidad, con presencia territorial y percibida como fiable.

Las consecuencias de la falta de servicios financieros de proximidad no recaen únicamente sobre las personas a título particular. También los pequeños negocios y el tejido económico local se ven afectados: la desaparición de oficinas y cajeros dificulta el manejo de efectivo, el ingreso de la recaudación diaria o el acceso a financiación, lo que penaliza especialmente al comercio de los municipios pequeños y contribuye a su declive. Una red pública de servicios financieros integrada en Correos beneficiaría, por tanto, tanto a los particulares como a la actividad económica del territorio.

4.6.4 La recuperación de la atención presencial como eje central

La recuperación de la atención presencial es la solución que concita mayor respaldo en todo el estudio. Frente a un modelo bancario que las personas participantes perciben como progresivamente deshumanizado, la reivindicación de un trato personal y directo aparece de forma transversal y reiterada:

> *«Que no quitaran las oficinas y vuelvan a la atención presencial»* (Mujer, 18-29, desempleada)

> *«Volver a una atención en mesas como tenía Caja Madrid»* (Mujer, 50-64, persona pensionista o jubilada)

¿Por qué se vive esta ausencia con tanta intensidad? Para muchas personas —especialmente mayores, con baja alfabetización digital o con dificultades idiomáticas—, la ventanilla no era solo un canal más, sino el único espacio donde podían resolver sus gestiones con seguridad, preguntar sin sentirse juzgadas y recibir acompañamiento. Su desaparición se experimenta, por eso, como una forma de abandono. Y es un abandono doble. Por un lado, el de las entidades bancarias, que han retirado la atención y el acompañamiento presencial guiándose por criterios de rentabilidad, en un contexto de

cierre continuado de oficinas que las personas participantes perciben con claridad en su vida cotidiana. Por otro, el de las propias instituciones públicas, que durante años han tolerado este repliegue sin garantizar alternativas suficientes, de modo que la retirada del servicio se ha trasladado íntegramente sobre los hombros de las personas usuarias más vulnerables:

> *«Quiero que siga existiendo atención personal para no tener que estar pidiendo ayuda a mis hijos cada vez que cambia la aplicación o tengo una incidencia.»* (Mujer, 30-39 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller 2 (mayo 2025))

La atención humana no se reivindica por una mera preferencia de comodidad, sino por las funciones esenciales que cumple y que ningún canal automático ha sustituido: es garantía de comprensión de los productos y las gestiones, protección frente a posibles abusos, espacio de seguridad en la relación con el dinero y, en definitiva, condición para el ejercicio efectivo de derechos. En este sentido, la digitalización desprovista de alternativa humana se interpreta como una forma de abandono institucional, coherente con lo expresado en el bloque de percepciones sobre el empeoramiento de la atención.

4.6.5 La simplificación de los procesos bancarios

Estrechamente vinculada a la anterior, la simplificación de los procesos bancarios es otra de las soluciones que concita amplio respaldo. Resulta significativo que las personas participantes no echen en falta un mayor número de productos o servicios financieros, sino exactamente lo contrario: menos complejidad, menos tecnicismo, mayor claridad en la información, más explicación y la eliminación de la documentación incomprensible:

> *«Simplificar sería que una carta dijera claramente qué problema hay, qué documento necesitan y dónde entregarlo, sin tres páginas de lenguaje que no entiendes.»* (Mujer, 30-39 años, persona pensionista o jubilada — Taller complementario sobre el papel del Estado)

Estas expresiones, en apariencia mínimas, son representativas de una demanda de fondo compartida por la mayoría: un lenguaje comprensible, documentos claros y procedimientos que no exijan conocimientos técnicos ni la mediación constante de terceros. Como resumía otra participante, hace falta «atención presencial, lenguaje claro, acompañamiento y alternativas no digitales». La simplificación no se reclama por comodidad, sino porque la complejidad actual opera de hecho como una barrera de acceso que expulsa a quienes tienen menos recursos formativos o digitales.

Esta reivindicación pone de manifiesto que la complejidad no es percibida como un rasgo neutro o inevitable del sistema financiero, sino como una forma indirecta de exclusión. El lenguaje técnico, la profusión de documentos y la opacidad de los procedimientos operan como barreras que, sin negar formalmente el acceso, lo dificultan en la práctica y debilitan la capacidad de las personas para tomar decisiones informadas. La simplificación se plantea, por tanto, como una condición de la autonomía financiera y no como una mera mejora de la experiencia de usuario.

4.6.6 La justicia económica en comisiones y productos

En materia de comisiones y productos, las personas participantes respaldan una banca regida por criterios de justicia económica: que adapte las comisiones a los ingresos reales de cada persona, que no penalice la pobreza, que no cobre por los servicios básicos y que no convierta la propia supervivencia económica en una fuente de negocio:

> *«Ser conscientes de la situación económica.»* (Hombre, 40-49 años, persona pensionista o jubilada — Taller 1 (abril 2025))

Estas valoraciones deben leerse a la luz de lo documentado en los bloques de percepciones y consecuencias, donde las comisiones aparecen reiteradamente como un mecanismo de penalización estructural de la precariedad. Lo que las personas participantes reclaman no es la gratuidad universal de los servicios bancarios (una posición que, como se vio en el taller sobre el papel del Estado, ninguna persona defiende), sino el fin de un sistema en el que quien menos tiene paga proporcionalmente más. La justicia en las comisiones se concibe, así, como una corrección de la lógica regresiva que penaliza a las economías más vulnerables.

4.6.7 El acceso al crédito justo y proporcional

En materia de crédito, las posiciones recogidas tampoco apuntan a un acceso ilimitado a la financiación, sino un crédito justo y proporcional, ajustado a la situación real de las personas. Se demandan créditos adaptados a los ingresos efectivos, con cuotas asumibles, que reconozcan el historial de solvencia responsable y que estén orientados a cubrir necesidades básicas como la salud, la vivienda o las reparaciones domésticas.

Frente a la experiencia, ampliamente documentada en los bloques anteriores, de un crédito bancario excluyente que expulsa a las personas hacia la financiación informal y los créditos rápidos abusivos, la propuesta que emerge es la de un crédito concebido como herramienta de estabilidad económica y no como factor de exclusión. Esta reivindicación conecta directamente con la recomendación de desarrollar dispositivos públicos de microcrédito ético, recogida en el apartado de recomendaciones.

4.6.8 La discriminación y la formación del personal

Las personas participantes formulan de manera explícita la necesidad de actuar sobre la dimensión discriminatoria de la relación bancaria a través de la formación del personal. Se reclama formación en antirracismo, un conocimiento real de la legislación de extranjería, el respeto a la documentación legalmente válida y, en conjunto, la garantía de un trato igualitario:

> *«El personal debería conocer mejor la documentación de extranjería y cómo tratar a personas que no hablan igual. No puede depender de que te toque alguien que sepa qué documento tienes.»* (Hombre, 18-29 años, persona desempleada, persona migrante y racializada — Taller complementario sobre el papel del Estado)

Aunque en los talleres esta dimensión se expresó con especial intensidad entre las personas migrantes y racializadas, la necesidad de formación no se limita al origen: también las personas mayores, con menor competencia digital, o quienes tienen dificultades de comprensión de la información describen un trato que puede resultar excluyente. Esta demanda parte del reconocimiento de que la exclusión financiera no es únicamente económica, sino también institucional y cultural. Como se documentó en el bloque de percepciones sobre el trato a personas migrantes y racializadas, buena parte de las barreras no responden a una hostilidad explícita, sino a la falta de criterios comunes y de conocimiento específico del personal de atención. La formación se plantea, por ello, no como una medida punitiva, sino como un instrumento para corregir prácticas que reproducen la desigualdad, en coherencia con lo expresado en el taller sobre el papel del Estado.

4.6.9 La garantía efectiva de acceso universal a la cuenta bancaria

Una de las soluciones que concita un respaldo más claro y articulado es la garantía efectiva de la cuenta de pago básica. Las personas participantes subrayan que no basta con que este derecho exista en el plano normativo: para ser real, la cuenta de pago básica debe ser conocida por la ciudadanía, ofrecida de forma proactiva por las entidades, no condicionada a la contratación de productos adicionales, no supeditada a la presentación de informes sociales, de apertura rápida y gratuita o de muy bajo coste.

La formulación que sintetiza esta demanda es especialmente significativa: la cuenta de pago básica debe funcionar como un derecho automático y no como un favor sujeto a la voluntad de la entidad o a la mediación de terceros. Esta exigencia responde directamente a la paradoja documentada en las conclusiones, según la cual una herramienta diseñada para combatir la exclusión financiera termina, en muchos casos, operando como una experiencia adicional de exclusión administrativa. La garantía efectiva de la cuenta básica constituye, así, una de las medidas más estructurantes del conjunto de soluciones:

> *«Una cuenta básica gratuita, sin trato discriminatorio y orientada a derechos.»* (Persona participante, 30-39 años, otras situaciones — Taller 1 (abril 2025))

4.6.10 Las infraestructuras suficientes: más cajeros y más oficinas

Las personas participantes insisten en que la inclusión financiera tiene una dimensión necesariamente territorial. Más allá de la regulación y de la calidad del trato, la garantía efectiva del acceso a los servicios financieros requiere una infraestructura física suficiente: más cajeros automáticos, más sucursales, acceso real al efectivo y una cobertura adecuada en las zonas rurales.

Esta reivindicación, aparentemente elemental, condensa una idea de fondo: sin infraestructura física no hay derecho efectivo. Como se documentó en los bloques de percepciones y consecuencias, la desaparición de oficinas y cajeros no constituye un mero

inconveniente logístico, sino una barrera que afecta de manera desigual al territorio y a los cuerpos, intensificándose en los barrios populares, en el medio rural y entre las personas mayores o con dificultades de movilidad. La demanda de infraestructura suficiente es, por tanto, una demanda de igualdad territorial en el acceso a los derechos:

> *«Si sabes qué día viene la oficina móvil te organizas para sacar dinero o hacer un ingreso, pero las incidencias no esperan al día que viene.»* (Mujer, 50-64 años, Valdepiélagos)

> *«Mantener oficinas o puntos de atención, cajeros suficientes y servicios móviles en los pueblos.»* (Persona participante, 30-39 años, otras situaciones — Taller 1 (abril 2025))

4.6.11 El modelo de banca que emerge de las posiciones ante las soluciones

El conjunto de las soluciones sobre las que se ha consultado a las personas participantes, y de las posiciones que estas expresan ante ellas, dibuja —sin necesidad de recurrir a términos técnicos— un modelo de banca coherente y reconocible. Se trata de una banca que las personas consultadas asocian con la justicia, la accesibilidad, el arraigo territorial, la ausencia de discriminación, la proporcionalidad económica y la orientación al servicio.

Estas posiciones tienen un sentido preciso. Las personas participantes no aspiran a un sistema financiero perfecto ni a innovaciones sofisticadas: valoran, ante todo, un sistema que no las perjudique, que reconozca su dignidad como sujetos de derechos y que no convierta su situación de vulnerabilidad en una fuente añadida de costes y exclusión. Este modelo, que emerge de la experiencia directa de la exclusión, se completa y profundiza en el apartado siguiente, en el que se analiza específicamente el papel que las personas participantes atribuyen al Estado en la garantía de estos derechos.

4.7 Percepción sobre el papel del Estado en la regulación y provisión de servicios financieros

Los apartados anteriores han mostrado cómo las personas participantes perciben, experimentan y afrontan la exclusión financiera en su vida cotidiana. Sin embargo, la mayor parte de esos discursos se articulaba en torno a la relación directa con las entidades bancarias, dejando en un segundo plano la cuestión de quién tiene la responsabilidad última de garantizar el acceso a los servicios financieros (véase cap. 8, «Consecuencias de la concentración»). Para profundizar en esta dimensión se desarrolló un taller participativo específico sobre el papel del Estado en la inclusión financiera, cuyos resultados se analizan en este apartado y que complementa de forma sustantiva el bloque de soluciones.

El interés analítico de este material es doble. Por un lado, permite identificar qué expectativas tienen las personas respecto a la intervención de los poderes públicos en el sector bancario. Por otro lado, y de manera especialmente relevante desde un enfoque de derechos humanos, el propio proceso deliberativo del taller evidenció un desplazamiento progresivo del discurso: las personas participantes transitaron desde una interpretación individual de los problemas financieros (centrada en la

responsabilidad o la capacidad de adaptación de cada persona) hacia una comprensión estructural, en la que la exclusión financiera aparece como un fenómeno que requiere garantía pública. Este desplazamiento no fue inducido por la facilitación, sino que emergió del intercambio de experiencias entre las personas participantes.

El desconocimiento o la indiferencia respecto al papel del Estado constituyen, en sí mismos, un resultado significativo. Al inicio del taller, buena parte de las personas participantes tendía a situar la responsabilidad casi exclusivamente en las entidades bancarias o en su propia capacidad individual, sin contemplar la existencia de obligaciones públicas exigibles. La presentación de los resultados que sigue respeta esta posición de partida y reconstruye su evolución, sin proyectar sobre los discursos una conciencia de derechos que no estaba presente desde el comienzo.

4.7.1 De la responsabilidad individual a las obligaciones públicas

El punto de partida del taller estuvo marcado por una atribución mayoritaria de la responsabilidad a las entidades bancarias, entendidas como agentes privados con plena libertad para decidir con quién operan. Esta posición se expresó con claridad en las primeras intervenciones, especialmente ante el caso de una persona a la que se deniega la apertura de una cuenta.

Esta interpretación, sin embargo, comenzó a matizarse en cuanto se introdujo la cuestión de la coherencia normativa. La contradicción entre la existencia de leyes y su aplicación desigual fue percibida con rapidez como un problema que excede la voluntad de cada entidad.

El momento de inflexión más significativo se produjo a partir de la intervención de una participante solicitante de protección internacional, que verbalizó la experiencia de incertidumbre ante la falta de criterios homogéneos y, con ella, la duda sobre la propia responsabilidad:

> *«no me la querían abrir al principio porque tenía una tarjeta de asilo y no sabían lo que eran. Me pedían mi pasaporte y los solicitantes de asilo no tenemos pasaportes»* (Hombre, 18-29, estudiante con apoyo social como fuente de ingreso)

Esta intervención resultó decisiva en la dinámica grupal, ya que desplazó la atención desde la capacidad de adaptación individual (buscar otro banco) hacia la necesidad de reglas comunes. A partir de este momento, el grupo dejó de formular el problema en términos exclusivamente personales y empezó a reconocer una dimensión estructural, concibiendo así a la intervención del Estado, no como una injerencia, sino como una garantía de cumplimiento.

Desde la perspectiva de la autonomía financiera, este tránsito es especialmente relevante: muestra que la percepción de la exclusión como un problema individual no responde a una valoración informada, sino a la ausencia de un marco de referencia que permita

identificar las obligaciones públicas. Cuando ese marco se hace explícito en la deliberación colectiva, las personas reformulan su experiencia en clave de derechos.

4.7.2 La garantía de una aplicación uniforme de los derechos

Una de las demandas más sólidas y transversales del taller fue la exigencia de criterios homogéneos en el acceso a los servicios financieros, especialmente en materia documental. La experiencia de que un mismo documento sea aceptado en una oficina y rechazado en otra se describió como una fuente constante de inseguridad.

El grupo distinguió con nitidez entre el error individual puntual y el patrón repetido. Esta distinción, que aparece de forma recurrente en los debates sobre discriminación, permitió desplazar la conversación desde la anécdota hacia la identificación de un problema sistémico.

La respuesta que el grupo identificó ante esta situación no fue la elaboración de nuevas normas, sino la fijación de criterios claros y vinculantes desde una instancia superior.

Esta demanda conecta directamente con la experiencia, ya documentada en el bloque de dificultades, del valor otorgado a la documentación como mecanismo de exclusión, particularmente para personas migrantes y solicitantes de protección internacional. La exigencia de unificación de criterios no es, por tanto, una reivindicación abstracta, sino la respuesta directa a una barrera concreta y reiterada.

4.7.3 La protección específica de las personas en situación de vulnerabilidad frente a las comisiones

El debate sobre las comisiones bancarias evidenció una posición matizada y deliberada. En ningún momento las personas participantes reclamaron la gratuidad universal de los servicios bancarios; el reconocimiento de que las entidades incurren en costes legítimos fue explícito y compartido. La demanda se centró, en cambio, en la protección reforzada de quienes perciben prestaciones destinadas a la subsistencia:

> «*Son muchas para una familia que percibe IMV*» (Hombre, 40-49, Persona pensionista o jubilada)

La idea de que las comisiones operan como una penalización de la pobreza, ya presente en el bloque de percepciones, reapareció aquí con fuerza y generó un consenso inmediato en el grupo.

El carácter deliberativo del taller permitió que esta posición evolucionara incluso entre quienes inicialmente defendían el funcionamiento ordinario del mercado.

De esta reflexión colectiva emergió una demanda concreta dirigida al Estado: que sea el poder público quien limite, por vía normativa, las comisiones aplicables a las cuentas en las que se ingresan prestaciones sociales. No se planteó como una reivindicación ideológica ni como una petición de gratuidad, sino como una consecuencia lógica del papel del Estado en la garantía de las prestaciones que él mismo reconoce: si una

prestación se concede para cubrir una necesidad básica, permitir que las comisiones bancarias la mermen contradice su finalidad protectora, y corresponde al Estado impedirlo.

4.7.4 La obligación de documentar por escrito las denegaciones

De todas las demandas surgidas en el taller, la exigencia de que las denegaciones de apertura de cuentas u otros servicios se documenten por escrito fue la que alcanzó un consenso más amplio y rápido, eliminando con ello la práctica normalizada de una negativa verbal sin justificación documental que se acepta con resignación. Este debate permitió que esa resignación se reformulara como un problema de indefensión, ya que la ausencia de un documento que acredite la denegación impide, en la práctica, el ejercicio del derecho a reclamar.

La propuesta surgió de forma prácticamente simultánea entre varias personas participantes y se formuló como una demanda dirigida al Estado: que sea la regulación pública la que obligue a las entidades a entregar por escrito toda denegación de apertura de cuenta o de servicio, con expresión del motivo, en términos análogos a los exigibles a cualquier actuación administrativa. El grupo situó así la garantía no en la buena voluntad de cada oficina, sino en una obligación normativa supervisable por los poderes públicos.

Resulta especialmente significativo que la preocupación principal del grupo no girara en torno a la sanción, sino en torno al derecho a comprender la decisión adoptada y a disponer de un medio efectivo para reclamarla. La demanda de respuestas escritas aparece, así, vinculada al ejercicio efectivo de derechos y no únicamente a la transparencia administrativa, conectando directamente con las dificultades de reclamación ya identificadas en el bloque correspondiente.

4.7.5 La exigencia al Estado de garantizar la formación del personal en igualdad de trato

Aunque la formación del personal es competencia de las entidades, el grupo la planteó como algo que el Estado debe exigir y supervisar, no dejar al criterio de cada banco. Las personas participantes vincularon buena parte de las dificultades de trato y de criterio con la falta de formación específica del personal de atención, especialmente en la relación con personas migrantes, mayores o con dificultades digitales, y reclamaron que los poderes públicos impongan estándares mínimos de trato igualitario y velen por su cumplimiento.

La propuesta de reforzar la formación del personal se articuló, además, con un argumento de coherencia interna del propio sistema bancario: si las entidades forman a su personal para comercializar productos, también pueden formarlo para garantizar una atención adecuada y un reconocimiento correcto de la documentación válida.

A esta demanda de competencia técnica se añadió, con un tono más distendido, pero igualmente significativo, la exigencia de un trato digno que no sitúe a la persona usuaria en una posición de subordinación.

4.7.6 El equilibrio entre digitalización y atención presencial

La cuestión de la digitalización ocupó una parte relevante del debate y permitió observar diferencias por edad, aunque también un consenso de fondo. Las personas de mayor edad expresaron con franqueza las dificultades derivadas de la digitalización obligatoria, sin que ello fuera vivido como motivo de vergüenza:

> *«ahora me cuesta hacer tramites porque no me manejo bien con el móvil»* (Mujer, 30-39, desempleada)

Resulta especialmente significativo que las personas más jóvenes, que manifestaron utilizar con normalidad las aplicaciones bancarias, no defendieran por ello la sustitución completa de la atención presencial. El consenso se construyó en torno a la idea de la digitalización como una opción y no como una imposición.

La demanda dirigida al Estado se concretó en obligaciones específicas: garantizar por ley una alternativa presencial y humana a los canales digitales, impedir el cierre de oficinas allí donde deja a la población sin acceso, y obligar a las entidades a mantener atención presencial para las operaciones esenciales, en especial en los barrios y territorios donde desplazarse a otra sucursal supone una carga desproporcionada. No se pidió frenar la digitalización, sino que el Estado impida que se convierta en la única vía.

La crítica a la deslocalización del servicio —que traslada a la clientela el coste del cierre de oficinas— se expresó con una imagen especialmente elocuente. El testimonio es significativo porque muestra que la retirada de la atención presencial no afecta a todas las personas por igual: discrimina en función de la capacidad física para desplazarse y de la disponibilidad de transporte, de modo que recae con más dureza sobre las personas mayores, con movilidad reducida o sin medios de transporte adaptados. Por eso el grupo lo planteó como una cuestión que el Estado debe corregir, y no como un simple inconveniente:

> *«El Estado no puede decir que hay otra oficina si para llegar a ella dependo de que mi hija me lleve. La alternativa tiene que ser realmente accesible para la persona.»* (Mujer, 65 o más años, persona pensionista o jubilada — Taller complementario sobre el papel del Estado)

4.7.7 La supervisión pública y los mecanismos accesibles de reclamación

En la parte final del taller, la cuestión de la supervisión pública adquirió un protagonismo notable. La función de control no se concibió únicamente como un mecanismo sancionador, sino como una garantía que protege tanto a las personas usuarias como al conjunto del sistema, incluyendo la prevención del fraude.

Cuando se preguntó al grupo cómo sabría que el Estado cumple efectivamente su función supervisora, las respuestas se centraron menos en formalidades y más en la utilidad práctica de los mecanismos de reclamación: que sirvan para algo, que alguien los revise de verdad y que tengan consecuencias. Más que un estándar técnico, el grupo formuló un criterio de eficacia: una supervisión pública se reconoce por sus efectos reales sobre los abusos, no por su mera existencia formal.

Dos intervenciones resultaron especialmente reveladoras al vincular la supervisión con la igualdad en el acceso a la información y con la accesibilidad real de los procedimientos. La primera denuncia que el ejercicio de derechos no debería depender del capital relacional de cada persona; la segunda, que el propio proceso de reclamación no debería constituir una barrera añadida.

Estas demandas conectan de manera directa con uno de los hallazgos ~~centrales~~ del informe: el bajo conocimiento y la escasa percepción de operatividad práctica de los mecanismos formales de reclamación. El grupo no reclama únicamente la existencia de estos mecanismos, sino su accesibilidad efectiva, su agilidad y su capacidad real de producir efectos.

> *«Para saber que una reclamación sirve tendría que haber un número de expediente, un plazo para contestar y una respuesta que diga qué se ha revisado y qué se obliga a corregir.»* (Mujer, 18-29 años, persona desempleada — Taller complementario sobre el papel del Estado)

4.7.8 La banca pública y la Caja Postal como modelos alternativos

Más allá de la regulación y la supervisión, una parte del debate y de las respuestas recogidas en el cuestionario apuntó hacia la provisión pública de servicios financieros como vía para cubrir los vacíos que genera la lógica de mercado. Esta dimensión enlaza con los apartados precedentes sobre concentración bancaria y banca pública, y los refuerza con las aportaciones específicas sobre el papel del Estado.

La banca pública como garantía de acceso

Aunque buena parte de las personas participantes reconoció no conocer en profundidad qué es una banca pública, cuando se planteó la posibilidad, las valoraciones positivas se articularon con criterios precisos, centrados en la no discriminación, la accesibilidad territorial y la ausencia de penalización de la pobreza. Las respuestas al cuestionario expresan con claridad las características esperadas de una entidad de estas características:

> *«Criterios de servicio público, no discriminatoria, que permitiera el acceso en todo el territorio, y sin comisiones por descubierto.»* (Hombre, 18-29 años, por cuenta ajena — Taller 3 (mayo 2025))

> *«Que garantice el acceso a todas las personas, que sea más barata, que no cobre por descubiertos.»* (Mujer, 50-64 años, por cuenta ajena — Taller 4 (julio 2025))

La banca pública no se concibe, por tanto, como un banco «mejor» en términos comerciales, sino como un banco regido por una lógica distinta: orientado a la garantía de derechos y no a la maximización del beneficio. En este sentido, aparece como una respuesta estructural a las barreras documentales, la discriminación, las comisiones abusivas y la digitalización forzada que se han documentado a lo largo del informe.

La Caja Postal y el acceso en el medio rural

La recuperación de servicios financieros básicos a través de la red de oficinas de Correos, en la línea de lo que fue la Caja Postal, concitó un apoyo amplio, particularmente entre la población rural y las personas de mayor edad. La valoración positiva se sustenta en tres elementos: la pervivencia de la oficina de Correos como una de las últimas infraestructuras públicas en los pequeños municipios, la confianza institucional en un servicio percibido como neutral y no orientado al lucro, y la persistencia de la atención presencial:

> *«Sí, porque además lo atienden personas y eso facilitaría las cosas.»* (Mujer, 65 o más años, persona pensionista o jubilada — Taller 4 (julio 2025))

Desde la perspectiva rural, el acceso al dinero no se percibe como un asunto estrictamente privado, sino como una condición material para la vida comunitaria: cobrar pensiones, pagar suministros, sostener el comercio local y, en última instancia, mantener población en el territorio. En este marco, los servicios financieros básicos se reivindican como un derecho de acceso vinculado a la cohesión territorial, y no como un producto sujeto a la rentabilidad de mercado.

4.7.9 Síntesis: de la gestión individual a la garantía pública de derechos

El análisis del taller participativo evidencia una evolución clara del discurso colectivo. Las primeras intervenciones estuvieron marcadas por una visión predominantemente individual de la exclusión financiera: aunque las personas identificaban prácticas problemáticas de las entidades, tendían a asumirlas como situaciones inevitables o atribuibles a circunstancias personales. A medida que avanzó la sesión, el grupo incorporó una perspectiva estructural, desplazando el foco hacia el papel de los poderes públicos en la garantía efectiva del acceso a los servicios financieros.

Este desplazamiento permitió que el grupo formulara, de manera autónoma, un conjunto coherente de demandas dirigidas a las administraciones públicas: la aplicación efectiva y homogénea del derecho a la cuenta de pago básica; la unificación de criterios sobre la documentación válida; la obligación de documentar por escrito las denegaciones; la protección de las personas vulnerables frente a determinadas comisiones; la garantía de alternativas presenciales y de acceso al efectivo; el refuerzo de la formación del personal bancario en igualdad de trato; y el fortalecimiento de la supervisión pública y de mecanismos de reclamación accesibles. Estas demandas se recogen y desarrollan en el apartado de recomendaciones del presente informe.

El principal hallazgo de esta sesión, sin embargo, no reside únicamente en la formulación de propuestas concretas, sino en el propio desplazamiento de la mirada: desde la responsabilidad individual hacia el reconocimiento de la inclusión financiera como una cuestión de garantía de derechos y de responsabilidad pública. Este consenso quedó sintetizado en la formulación colectiva con la que se cerró el taller, que ninguna persona participante propuso modificar.

Esta conclusión es plenamente coherente con el enfoque del informe: la autonomía financiera no puede reducirse a una cuestión de competencias o de educación financiera individual, sino que constituye un derecho social cuya efectividad depende de un marco institucional que lo garantice. La lógica de mercado y su creciente concentración generan exclusión; corresponde al Estado no solo regular esa lógica, sino también asegurar, mediante su capacidad normativa, supervisora y, en su caso, prestadora de servicios, que ninguna persona quede excluida del acceso a una infraestructura que hoy resulta indispensable para el ejercicio de la ciudadanía.

4.8 La exclusión financiera en el medio rural: análisis específico de los tres talleres

El trabajo de campo en Valdepiélagos, Monleras y Carcaboso permite completar los resultados generales del estudio con la mirada del medio rural (véanse cap. 2, «Cierre de sucursales», y cap. 3, «Red bancaria provincial»). Las personas de estos municipios comparten muchas de las barreras ya descritas, pero la exclusión financiera adopta allí rasgos propios: la distancia física a los servicios, la retirada de la atención presencial, el peso del efectivo y una fuerte dependencia de las redes vecinales y familiares. Los tres talleres no arrojan un resultado único; cada municipio expresa un grado y un tipo distinto de ruralidad, y esa diferencia es en sí misma un hallazgo.

4.8.1 Del acceso a la cuenta al acceso al servicio: la banca como desplazamiento

La primera diferencia respecto a la población urbana es que, en el medio rural, disponer de una cuenta no equivale a disponer de un servicio próximo. La gestión bancaria más elemental se convierte en un desplazamiento que exige tiempo, transporte y, con frecuencia, la ayuda de otra persona. Esta experiencia, presente en los tres talleres, fue especialmente central en Valdepiélagos y Monleras.

> *«Antes, si había un recibo raro, ibas y preguntabas. Ahora tienes que pensar cuándo puedes acercarte y si ese día te lo van a resolver.»* (Mujer, 65+ años, española — Taller rural de Valdepiélagos)

> *«Yo conduzco y para mí es una molestia. Para quien no conduce ya es depender de alguien.»* (Hombre, 50–64 años, española — Taller rural de Valdepiélagos)

> *«Ir al banco no es bajar a hacer un recado. Tienes que tener quién te lleve, aprovechar para hacer más cosas y echar la mañana.»* (Mujer, 65+ años, española — Taller rural de Monleras)

La consecuencia, en términos de autonomía financiera, es que la capacidad de gestionar el propio dinero deja de estar garantizada y de ser inmediata: queda supeditada a la disponibilidad de transporte, a los horarios y a la colaboración de terceros.

4.8.2 Personas mayores: autonomía, control y atención humana

En los tres talleres, y de manera destacada en Valdepiélagos, las personas mayores vincularon la retirada de la atención presencial con una pérdida de control sobre su propia economía. La desaparición de la libreta, las restricciones a las operaciones de caja y la dependencia de las aplicaciones se viven como una merma de autonomía y como el riesgo de tener que ceder el manejo de la cuenta a familiares.

> *«A mí la libreta me daba tranquilidad porque veía lo que había entrado y lo que había salido. En el teléfono no lo veo igual.»* (Mujer, 65+ años, española — Taller rural de Valdepiélagos)

> *«Mi hija me puede ayudar, pero no quiero que mi hija tenga que llevarme las cuentas. Una cosa es ayudar y otra que yo deje de poder hacerlo.»* (Mujer, 65+ años, española — Taller rural de Valdepiélagos)

> *«El cajero sirve si sabes usarlo y si lo que necesitas se puede hacer allí. Cuando hay un problema, necesitas hablar con alguien.»* (Hombre, 65+ años, española — Taller rural de Valdepiélagos)

4.8.3 Digitalización y conectividad: comodidad para unas personas, sustitución forzosa para otras

La digitalización mostró una lectura marcadamente generacional y, sobre todo, territorial. En Valdepiélagos el desacuerdo no giró en torno a la cobertura, que no se identificó como problema principal, sino al modelo de atención: las personas más jóvenes valoraron la banca móvil para operaciones rutinarias, mientras que las mayores rechazaron que se convierta en la única vía, también para las incidencias.

> *«Yo no necesito una oficina para hacer una transferencia. Lo que necesito es saber que si pasa algo tengo dónde ir.»* (Hombre, 30–39 años, española — Taller rural de Valdepiélagos)

> *«No estoy en contra del móvil. Estoy en contra de que me digan que solo puedo hacerlo con el móvil.»* (Mujer, 65+ años, española — Taller rural de Valdepiélagos)

> Esta lectura territorial coincide con el patrón nacional: en zonas rurales, el uso del móvil para trámites bancarios entre personas mayores se queda en el 38,90 % (frente al 56,60 % en grandes ciudades) y solo un 26,40 % declara haber recibido formación digital ofrecida por su banco (ASUFIN, 2025, pp. 16-18). Un 55,60 % de la población rural visita el banco una vez al mes o menos (ASUFIN, 2025, p. 19).

En Monleras y Carcaboso, en cambio, la conectividad apareció como una cuestión de infraestructura económica: los fallos de cobertura afectan directamente al pequeño comercio y a la obsolescencia de los dispositivos, trasladando a la clientela parte del coste de la transformación digital de la banca.

> *«Hay veces que acercas el datáfono a una ventana buscando señal. Eso en una ciudad ni se plantea.»* (Mujer, 50–64 años, española — Taller rural de Monleras)

«Le cambian la aplicación a mi madre y la que tiene que aprender primero soy yo para luego explicársela.» (Mujer, 40–49 años, española — Taller rural de Monleras)

«Si para usar una cuenta que ya tengo tengo que comprar un móvil nuevo, la banca digital no me está saliendo gratis.» (Hombre, 65+ años, española — Taller rural de Carcaboso)

4.8.4 La centralidad del efectivo

El acceso al efectivo fue una preocupación distintiva del medio rural, especialmente intensa en Monleras. El efectivo sigue siendo una herramienta cotidiana, sobre todo entre las personas mayores y en los pequeños pagos, y sin embargo es donde más se usa donde más cuesta obtenerlo.

«Yo saco para varios días porque no voy a hacer kilómetros cada vez que necesito veinte euros.» (Mujer, 65+ años, española — Taller rural de Monleras)

«Aquí el efectivo sigue haciendo falta. Lo raro es que donde más lo usamos sea donde más difícil es conseguirlo.» (Hombre, 50–64 años, española — Taller rural de Monleras)

4.8.5 Las redes comunitarias: solución y síntoma

La densidad comunitaria, muy presente en Monleras, opera como factor protector: vecinos y familiares ayudan con los desplazamientos, los cajeros, las aplicaciones y los trámites. Ahora bien, los propios participantes problematizaron que esa solidaridad acabe sustituyendo las obligaciones de accesibilidad de las entidades y las instituciones, convirtiendo en favor lo que debería ser un derecho.

«Aquí nadie se queda tirado porque alguien te lleva. Pero eso no quiere decir que el servicio esté bien resuelto.» (Hombre, 65+ años, española — Taller rural de Monleras)

«Que nos ayudemos entre vecinos es una cosa; que para sacar tu dinero tengas que pedir un favor es otra.» (Mujer, 65+ años, española — Taller rural de Monleras)

4.8.6 Comercio y economía local: cobrar digitalmente e ingresar efectivo

Carcaboso aportó la perspectiva del pequeño comercio, que articula una problemática distinta de la de las personas usuarias particulares: un negocio no solo necesita poder pagar, sino cobrar, gestionar las incidencias del datáfono, disponer de cambio e ingresar efectivo. La oficina bancaria no era solo un lugar para retirar dinero, sino el punto donde se resolvían ingresos, recibos, incidencias y financiación.

«Nos dicen que ya no hace falta oficina porque todo se hace por internet, pero luego para ingresar dinero del negocio internet no te recoge los billetes.» (Mujer, 50–64 años, española — Taller rural de Carcaboso)

«Si falla el datáfono puedo pedir Bizum, pero luego sigo teniendo que cuadrar la caja y hacer ingresos. Un negocio no funciona solo con el móvil.» (Mujer, 40–49 años, española — Taller rural de Carcaboso)

«Hay clientes mayores que pagan en efectivo y eso no va a desaparecer porque cierre la oficina.» (Hombre, 50–64 años, española — Taller rural de Carcaboso)

4.8.7 El crédito en el medio rural: pérdida de interlocución y de conocimiento del cliente

El acceso al crédito apareció ligado a la desaparición de las relaciones estables con el personal de oficina. La preocupación no fue tanto la concesión o denegación como la pérdida del conocimiento del contexto familiar o del pequeño proyecto económico, y la reducción de la interlocución y de la competencia entre entidades. Esta dimensión fue especialmente visible en Carcaboso.

> *«Antes el director sabía quién eras y qué hacías. Ahora muchas decisiones parecen venir de una pantalla y tú eres un número.»* (Mujer, 50–64 años, española — Taller rural de Valdepiélagos)

> *«Para pedir un préstamo para el negocio no es lo mismo marcar casillas en una web que poder explicar para qué lo necesitas y cómo trabajas.»* (Hombre, 40–49 años, española — Taller rural de Carcaboso)

> *«El joven que quiere arreglar una casa o montar algo necesita financiación igual que en la ciudad; vivir en un pueblo no debería contar en contra.»* (Mujer, 40–49 años, española — Taller rural de Carcaboso)

4.8.8 Competencia y elección de entidad: una decisión territorialmente condicionada

La capacidad de elegir entidad, que en el medio rural se ejerce con mayor selectividad que en los contextos urbanos, aparece sin embargo fuertemente condicionada por la proximidad. Comparar comisiones por internet resulta menos real cuando la decisión depende de dónde se puede hablar con una persona, y cambiar de banco puede significar desplazarse todavía más lejos.

> *«Puedes comparar comisiones por internet, pero al final también miras dónde puedes hablar con una persona si lo necesitas.»* (Mujer, 40–49 años, española — Taller rural de Valdepiélagos)

> *«Si para cambiar de banco tengo que ir todavía más lejos, no es una elección muy libre.»* (Hombre, 50–64 años, española — Taller rural de Valdepiélagos)

4.8.9 ¿Quién paga la inclusión financiera? El papel de los ayuntamientos

Una línea de discusión específica de Carcaboso fue el papel de las administraciones locales. Ante experiencias de otros municipios donde el ayuntamiento financia un cajero para evitar que la población quede sin acceso, el taller planteó la pregunta de fondo: si la banca se retira por rentabilidad, ¿debe el municipio asumir con presupuesto público el coste de mantener el acceso? La posición mayoritaria valoró la intervención municipal como mal menor, pero rechazó que toda la responsabilidad recaiga en el ayuntamiento.

> *«Si el ayuntamiento termina pagando el cajero, al final estamos pagando entre todos un servicio que antes daba el banco.»* (Hombre, 65+ años, española — Taller rural de Carcaboso)

> *«Prefiero que el ayuntamiento busque una solución a quedarnos sin nada, pero no me parece que toda la responsabilidad sea municipal.»* (Mujer, 65+ años, española — Taller rural de Carcaboso)

4.8.10 Banca y despoblación: un efecto acumulativo

El cierre del debate, especialmente en Monleras, conectó la banca con la despoblación. No se sostuvo que la falta de servicios financieros cause por sí sola la pérdida de población, sino que forma parte de un efecto acumulativo: cuando para el banco, el médico, las compras o los trámites es necesario salir del municipio, la vida cotidiana se encarece y la permanencia se vuelve menos viable.

> *«Un banco no vacía un pueblo, pero si quitas el banco, el médico, el transporte y todo lo demás, al final ¿qué queda?»* (Mujer, 50–64 años, española — Taller rural de Monleras)

> *«Para que venga gente joven no basta con tener casas; tiene que poder trabajar, pagar, cobrar y conectarse desde aquí.»* (Hombre, 30–39 años, extranjera — Taller rural de Monleras)

4.8.11 Alternativas percibidas: Correos, cajeros, oficina móvil y servicios compartidos

Frente a la retirada bancaria, los talleres no identificaron una solución única, sino una combinación de respuestas ajustadas a necesidades distintas: un cajero resuelve el efectivo, una oficina móvil amplía las operaciones y un punto asistido puede resolver trámites. La oficina móvil, valorada en Valdepiélagos, se percibió como útil pero parcial, adecuada para operaciones programables, insuficiente para las incidencias urgentes, y los modelos de gestión compartida o multimarca se plantearon como preferibles a quedar obligado a operar con la única entidad que permanece cerca.

> *«Si sabes que viene un día concreto, te organizas para sacar dinero o hacer un ingreso. Pero los problemas no esperan al día que viene el autobús.»* (Mujer, 50–64 años, española — Taller rural de Valdepiélagos)

> *«Un cajero está bien para sacar dinero, pero no te explica por qué te han devuelto un recibo.»* (Mujer, 65+ años, española — Taller rural de Carcaboso)

> *«Si vienen varias entidades con un servicio compartido sería mejor que quedarte obligado a trabajar con la única que queda cerca.»* (Hombre, 40–49 años, española — Taller rural de Carcaboso)

4.8.12 Síntesis: tres grados de ruralidad, una misma retirada

Los tres talleres apuntan a una misma tendencia, la retirada de la banca presencial, pero con intensidades muy distintas. En Valdepiélagos, una ruralidad cercana a Madrid, el problema principal es la pérdida de una atención estable y la autonomía de las personas mayores. Monleras es el caso más extremo: distancia, movilidad, efectivo, envejecimiento, mala conectividad y dependencia de la comunidad se alimentan entre sí, de modo que lo que hay no es solo una brecha digital, sino una brecha de infraestructura y de servicios. Carcaboso añade la mirada de la economía local y de la responsabilidad de las instituciones, porque allí la marcha de los bancos golpea también a los comercios y a los proyectos productivos. En los tres sitios, la autonomía financiera depende del territorio: se puede decidir, pero dentro de un margen de opciones reales cada vez más estrecho.

5. Conclusiones

5.1 La inclusión financiera como inclusión formal, pero no como inclusión efectiva

El conjunto de resultados muestra que, para determinados colectivos, el acceso efectivo a los servicios financieros es limitado: existe una inclusión formal, pero no una inclusión material ni sustantiva. La mayoría de las personas participantes dispone de una cuenta bancaria activa, lo que podría interpretarse, desde el punto de vista formal, como un indicador de éxito en términos de bancarización. Sin embargo, el análisis cualitativo revela que disponer de una cuenta no equivale a poder usarla en condiciones de seguridad, comprensión, estabilidad y control.

La cuenta bancaria funciona más como una infraestructura obligatoria que como una herramienta de autonomía. Es necesaria para cobrar salarios, prestaciones, ayudas sociales, pagar alquileres, gestionar suministros o recibir apoyos de emergencia. Pero su uso está rodeado de riesgos, costes y barreras que convierten la inclusión en una forma de inclusión subordinada. Las personas están dentro del sistema, pero no en igualdad de condiciones.

La inclusión financiera se reduce así a la mera disponibilidad de servicios bancarios —un recurso instrumental para poder ejercer otros derechos sociales básicos—, y no como la inclusión financiera entendida como un fenómeno pleno que, en sí mismo, amplíe la capacidad de decisión y control sobre la propia vida económica. Esto es especialmente visible en el caso de la cuenta de pago básica, que jurídicamente es un derecho universal, pero que en la práctica opera como un recurso excepcional, frágil y altamente condicionado por mediaciones sociales, voluntad de las entidades y capacidad de resistencia de las personas.

Se produce así una paradoja: la inclusión formal convive con una exclusión funcional. Formalmente, casi todas las personas están bancarizadas —disponen de una cuenta—, pero en la práctica no ejercen un control real sobre ella: no comprenden del todo sus condiciones, no pueden usarla con seguridad, dependen de terceros para operar y sufren comisiones o bloqueos que no pueden evitar. Tener cuenta, por tanto, no equivale a disfrutar de autonomía financiera; la titularidad formal no garantiza el uso efectivo ni el control sobre el propio dinero.

5.2 La autonomía financiera como autonomía condicionada, frágil y reversible

La autonomía financiera que se registra en los talleres es una autonomía condicionada. No depende únicamente de la voluntad o de la capacidad individual, sino de una serie de factores estructurales: estabilidad administrativa, regularidad de ingresos, ausencia de

embargos, comprensión del lenguaje bancario, competencias digitales, trato no discriminatorio y capacidad para soportar costes recurrentes.

La autonomía no es estable ni garantizada: es reversible y dinámica, en constante evolución. Puede perderse rápidamente ante situaciones muy comunes como caducidad de documentación, bloqueos de cuenta, cambios en los requisitos bancarios, pérdida de ingresos regulares o la exigencia de certificados bancarios para ayudas sociales.

En estos momentos críticos, la autonomía financiera se rompe. Las personas dejan de poder gestionar su dinero, cobrar ingresos, pagar recibos o tramitar derechos sociales, quedando atrapadas en una dependencia directa del banco y, frecuentemente, de terceros.

La autonomía aparece así como un equilibrio precario, no como una situación estructuralmente protegida. No es un derecho garantizado, sino una condición inestable que hay que sostener constantemente frente a un sistema que no está diseñado para protegerla.

5.3 La banca como frontera administrativa de acceso a derechos sociales

El sistema bancario no actúa únicamente como un proveedor de servicios financieros, sino como una auténtica frontera administrativa para el acceso a derechos sociales básicos. La cuenta bancaria se convierte en el requisito previo para ejercer derechos que, en principio, deberían ser incondicionados: cobrar prestaciones, recibir ayudas de emergencia, percibir el IMV, acceder a subsidios por maternidad, gestionar apoyos municipales o tramitar recursos de servicios sociales.

Esto tiene una consecuencia estructural: cuando el acceso a la cuenta falla, el acceso a los derechos falla también. No existe una separación real entre exclusión financiera y exclusión social. Ambas se superponen.

Las dificultades para abrir una cuenta, los retrasos en su tramitación o los bloqueos de acceso producen efectos en cadena:

- Pérdida de oportunidades laborales por no poder facilitar un número de cuenta.
- Retrasos en el cobro de prestaciones.
- Imposibilidad de recibir ayudas de emergencia.
- Bloqueo del acceso a derechos básicos en momentos críticos de la vida (maternidad, viudedad, separación, desempleo, migración reciente).

La banca, *de facto*, adquiere una función cuasi-administrativa: valida quién puede cobrar, cuándo y en qué condiciones. Esto desplaza una parte del poder de garantía de derechos desde el Estado hacia entidades privadas, cuya lógica principal no es la protección social, sino la rentabilidad y la gestión de riesgos. En la práctica, el acceso a prestaciones, nóminas o ayudas queda mediado por una decisión empresarial: si la entidad bloquea,

cierra o deniega una cuenta, la persona puede quedar *de facto* excluida de derechos que el Estado le reconoce formalmente. Se produce así una delegación silenciosa de funciones públicas en un actor privado que no está sujeto a las garantías, los plazos ni los mecanismos de recurso propios de la Administración.

Desde la perspectiva de la inclusión financiera, esto es profundamente problemático: la persona no solo depende del banco para gestionar su dinero, sino para existir administrativamente como sujeto de derechos.

5.4 La penalización estructural de la pobreza

El sistema bancario, tal como es vivido por las personas participantes, no es neutral frente a la desigualdad económica. Por el contrario, reproduce y profundiza las desigualdades existentes. La pobreza no es solo una condición previa: es un factor que incrementa los costes, las barreras y los riesgos de la relación bancaria.

Las comisiones, los descubiertos, los bloqueos de cuenta, los requisitos de saldo mínimo, el coste de los certificados bancarios y la imposición de productos asociados actúan como mecanismos de penalización directa de la precariedad. Cuantos menos ingresos se tienen, mayor es el impacto relativo de estos costes.

Se configura así una lógica regresiva:

- Las personas con menos recursos pagan proporcionalmente más por usar servicios básicos. Las personas con ingresos irregulares son penalizadas por no ajustarse a un modelo de cliente «estable».
- Las personas perceptoras de ayudas sociales deben pagar para acreditar su propia vulnerabilidad. La pobreza se convierte en una fuente constante de costes financieros.

Desde la perspectiva de la autonomía financiera, esto significa que no existe igualdad de condiciones para usar el sistema bancario. La autonomía no es solo una cuestión de capacidades personales, sino de poder sostener económicamente el acceso al propio dinero.

5.5 La exclusión financiera como experiencia emocional y simbólica

El informe muestra con claridad que la exclusión financiera no es únicamente un fenómeno técnico o económico. Es también una experiencia emocional profunda, marcada por el miedo, la inseguridad, el cansancio, la vergüenza, la sensación de abuso y la desconfianza institucional.

La cuenta bancaria, que debería ser una fuente de estabilidad, aparece en muchos relatos como una fuente de ansiedad permanente:

- Miedo a que bloqueen el dinero.

- Miedo a firmar algo que no se entiende.
- Miedo a perder la cuenta por un error administrativo.
- Miedo a no poder pagar recibos.
- Miedo a no poder acceder a ayudas.

La autonomía financiera no es solo capacidad de operar, sino capacidad de hacerlo sin miedo. Cuando la relación con el banco está atravesada por el temor constante a equivocarse o a ser penalizada, la autonomía se vacía de contenido.

Además, se observa una erosión de la dignidad cuando la persona no se percibe como sujeto de derechos, sino como cliente de bajo valor, la relación está mediada por la sospecha. Y la vulnerabilidad se vive como una desventaja moral, no solo económica.

La intersección entre exclusión financiera y discriminación

Las conclusiones muestran que la exclusión financiera no es homogénea. Se intensifica cuando se cruzan varios ejes de desigualdad: Origen migrante, racialización, situación administrativa inestable, pobreza, género.

La banca funciona como un espacio donde se reproducen jerarquías sociales: La documentación de extranjería se cuestiona, los ingresos de personas extranjeras son más sospechosos, el trato es más duro, más lento y más burocrático, la identidad racializada se asocia a desconfianza económica.

Esto convierte a la banca en un espacio donde se materializa la desigualdad de ciudadanía. No todas las personas son reconocidas como usuarias legítimas del sistema financiero en igualdad de condiciones.

La autonomía financiera queda profundamente limitada cuando la propia identidad se convierte en un obstáculo para ser reconocida como cliente legítima.

5.6 La financiación informal como consecuencia directa de la exclusión bancaria

Una de las conclusiones más graves es que la exclusión del crédito bancario no elimina la necesidad de financiación, sino que desplaza a las personas hacia circuitos paralelos:

- Familia.
- Redes comunitarias.
- Prestamistas.
- Créditos rápidos.

Estos circuitos cumplen una función de supervivencia, pero generan: costes económicos mucho más altos, mayor riesgo de endeudamiento, conflictos familiares, presiones comunitarias y en algunos casos de préstamos de usura, riesgo físico y coacción.

Aquí la exclusión financiera se transforma en una amenaza directa a la seguridad económica y personal. La autonomía financiera deja de existir y es sustituida por una economía de la urgencia.

5.7 La digitalización como factor ambivalente: entre el potencial de autonomía y el riesgo de exclusión

El análisis muestra que la digitalización del sistema bancario no puede interpretarse de forma unívoca como un avance hacia una mayor inclusión financiera. Para las personas participantes, la digitalización aparece como un proceso ambivalente: puede facilitar determinadas gestiones, pero al mismo tiempo introduce nuevas barreras que limitan la autonomía financiera real.

Por un lado, existe un reconocimiento claro de que la banca digital ofrece ventajas prácticas:

- Ahorro de tiempo.
- Posibilidad de evitar desplazamientos.
- Resolución rápida de trámites sencillos.
- Mayor autonomía para quienes dominan la tecnología.

Sin embargo, estos beneficios solo se materializan para un segmento de la población con competencias digitales suficientes, confianza en el uso de la tecnología y estabilidad administrativa y económica. Para el resto, la digitalización se convierte en un factor de exclusión.

Las conclusiones muestran varios problemas estructurales:

- La digitalización se impone como obligación, no como opción.
- La eliminación de la atención presencial elimina el principal soporte para la comprensión.
- La firma digital debilita el consentimiento informado.
- El miedo al error, al fraude y a la pérdida de dinero limita el uso autónomo.
- Las aplicaciones no están diseñadas desde criterios de accesibilidad cognitiva y cultural.

Desde la perspectiva de la autonomía financiera, la tecnología solo amplía la capacidad de control cuando es comprensible, segura, opcional y está acompañada por apoyo humano.

Cuando no se cumplen estas condiciones, la digitalización no empodera, sino que desplaza la responsabilidad del sistema hacia la persona, que queda expuesta al error y a la penalización.

5.8 La cuenta de pago básica: un derecho formal sin efectividad práctica garantizada

La cuenta de pago básica, concebida normativamente como un instrumento central de inclusión financiera, no opera en la práctica como tal. La investigación evidencia que se trata de un derecho:

- Poco conocido.
- Mal identificado por las personas usuarias.
- Desconocido o resistido por las propias entidades.
- Obstaculizado por exigencias documentales indebidas.
- Dependiente de la mediación de servicios sociales.

Esto genera una paradoja: la herramienta diseñada para combatir la exclusión financiera termina siendo, en muchos casos, una experiencia adicional de exclusión administrativa.

Desde el punto de vista de la inclusión financiera:

- El acceso no es automático.
- No es transparente.
- No es rápido.
- No es autónomo.

Desde la perspectiva de la autonomía financiera:

- La persona no ejerce un derecho, sino que solicita una excepción.
- El acceso depende de su capacidad para insistir, reclamar o conseguir apoyo profesional.
- La relación no es de ciudadanía financiera, sino de dependencia institucional.
- La cuenta de pago básica aparece así más como una puerta mínima de entrada al sistema que como una garantía efectiva de inclusión.

5.9 La ausencia de mecanismos accesibles y eficaces de defensa de derechos financieros

Las conclusiones muestran que los mecanismos formales de reclamación existen, pero no funcionan como herramientas reales de protección para las personas en situación de vulnerabilidad. La mayoría:

- No conoce su existencia.
- No comprende su funcionamiento.
- No confía en su eficacia.
- No puede esperar los tiempos de respuesta.

Esto produce una consecuencia estructural: La relación con el banco no es una relación entre partes con derechos, sino una relación de poder asimétrica. Las personas no reclaman, sino que cambian de entidad, buscan ayuda externa, aceptan la situación o desisten por agotamiento.

Desde el punto de vista de la autonomía financiera, no se puede hablar de autonomía real cuando no existe capacidad efectiva de defensa frente a prácticas abusivas o discriminatorias.

5.10 La autonomía financiera como experiencia colectiva, no solo individual

Una conclusión transversal del informe es que la autonomía financiera no se construye de manera individual, sino relacional y comunitaria. Las personas sobreviven al sistema financiero no gracias a él, sino a pesar de él, mediante: Redes familiares, asociaciones, apoyo entre iguales, comercios de proximidad. Profesionales el ámbito social y comunitario

Esto muestra que:

- El sistema bancario no es autosuficiente como garante de inclusión financiera.
- La inclusión financiera real está sostenida por el tejido social. Sin estas redes, muchas personas quedarían completamente excluidas.

Desde esta perspectiva, la autonomía financiera aparece como una autonomía frágil, sostenida por apoyos externos constantes, no como una capacidad plenamente garantizada por el sistema institucional.

5.11 Inclusión financiera subordinada: estar dentro no significa estar protegido

Una de las conclusiones más potentes del documento es que la mayoría de las personas participantes están bancarizadas, pero eso no implica inclusión financiera real. Se trata de una inclusión subordinada:

- Se tiene cuenta, pero no control.
- Se accede, pero con miedo.
- Se usa, pero con penalizaciones.
- Se participa, pero sin derechos efectivos.

La inclusión financiera no puede medirse solo por la posesión de una cuenta, sino por:

- La capacidad de comprender.
- La capacidad de decidir.
- La capacidad de reclamar.
- La capacidad de usar sin penalización estructural.

- Desde esta óptica, el sistema bancario incluye, pero no empodera, no garantiza autonomía.

5.12 La autonomía financiera como derecho social, no como competencia individual

El informe evidencia que los problemas financieros no solo se deben a falta de educación financiera individual, los resultados evidencian que las barreras son estructurales y las dificultades son institucionales y son sistémicas.

La autonomía financiera no puede reducirse a formación o capacitación. Es un derecho social que depende de:

- Un sistema bancario accesible.
- Normas claras y aplicadas.
- Costes justos.
- Atención humana garantizada.
- Protección efectiva frente a abusos.

Sin estas condiciones, hablar de autonomía financiera es responsabilizar a las personas de problemas que son estructurales.

5.13 Hacia un modelo de banca como infraestructura de derechos

La conclusión global del informe es que la banca funciona hoy como una infraestructura imprescindible para la vida social, pero sin asumir su responsabilidad como tal. El acceso al dinero, a la cuenta, al cobro de prestaciones y a la gestión económica cotidiana tiene el mismo peso que otros servicios públicos esenciales.

Las personas no demandan innovación financiera, sino justicia institucional. Un modelo de banca que:

- Garantice el acceso universal.
- No discrimine.
- No penalice la pobreza.
- Reconozca la diversidad administrativa y cultural.
- Humanice la atención.
- Haga de la tecnología una herramienta y no una barrera.

En este sentido, la inclusión y la autonomía financieras no son objetivos técnicos, sino políticos y sociales. Definen el tipo de ciudadanía económica que se reconoce en una sociedad: una ciudadanía plena, con derechos efectivos, o una ciudadanía condicionada, vigilada y costosa.

6. Recomendaciones

6.1 Recomendaciones para políticas públicas

6.1.1 Reconocer la exclusión financiera como un problema de seguridad económica y no solo de mercado

El estudio demuestra que la financiación informal no es solo una alternativa económica, sino una amenaza directa a la seguridad física y emocional de las personas.

Se recomienda:

- Incluir la exclusión financiera y la usura dentro de las estrategias públicas de prevención de la pobreza y de protección frente a la violencia económica.
- Integrar este problema en políticas de igualdad, juventud, migración y protección social.
- Promover su incorporación al III Plan de Derechos Nacional de Derechos Humanos

6.1.2 Garantizar la cuenta de pago básica como un derecho efectivo y no condicionado

Debe garantizarse que el acceso a la cuenta de pago básica no dependa de la emisión de informes de servicios sociales ni de la acreditación previa de una situación de vulnerabilidad. La cuenta bancaria constituye una infraestructura básica para el ejercicio de derechos fundamentales (acceso a prestaciones, ayudas sociales, empleo, vivienda y regularización administrativa) y no puede configurarse como una prestación asistencial sujeta a valoración social.

Los resultados del estudio muestran que la exigencia de informes sociales introduce un cuello de botella institucional que retrasa la apertura de cuentas durante semanas o meses, impidiendo el cobro de prestaciones, bloqueando el acceso a ayudas de emergencia y, en algunos casos, provocando la pérdida de oportunidades laborales. De este modo, un derecho formalmente reconocido se convierte en un derecho materialmente inaccesible para una parte significativa de la población vulnerable.

Se recomienda, por tanto:

- Establecer el acceso a la cuenta de pago básica como un derecho administrativo directo, basado únicamente en la identificación personal y en los requisitos legales mínimos.
- Prohibir expresamente que las entidades bancarias condicionen su apertura a la presentación de informes de servicios sociales, certificados de vulnerabilidad o contratación de productos asociados.

De forma alternativa, si se mantiene el informe de servicios sociales como requisito excepcional, debe:

- Integrarse explícitamente dentro de la cartera de servicios sociales como una prestación urgente y prioritaria.
- Establecerse un plazo máximo de emisión (por ejemplo, 48–72 horas).
- Implantarse un procedimiento simplificado, con reconocimiento automático de urgencia, dada la gravedad de las consecuencias que su retraso produce.

6.1.3 Prohibir la vinculación de la apertura de cuentas a la contratación de productos financieros

Debe reforzarse la prohibición de prácticas de venta vinculada, especialmente la imposición de seguros, tarjetas de crédito u otros productos como condición para la apertura de cuentas bancarias o de cuentas de pago básica.

El estudio documenta de manera reiterada que muchas personas solo consiguen abrir una cuenta aceptando la contratación de seguros que no desean ni comprenden plenamente, lo que transforma un derecho básico en una relación comercial forzada.

Se recomienda:

- Establecer mecanismos de supervisión activa por parte de los organismos reguladores.
- Implantar sanciones efectivas ante la detección de estas prácticas.
- Obligar a las entidades a informar por escrito y de forma comprensible de que la contratación de productos adicionales es siempre voluntaria.

Reconocer los certificados bancarios necesarios para acceder a derechos sociales como servicios esenciales y gratuitos

Debe regularse que los certificados bancarios exigidos para acceder a ayudas públicas (certificados de titularidad, saldo, saldo medio, etc.) tengan carácter gratuito o con un coste simbólico regulado.

El estudio muestra que la simple solicitud de una ayuda social genera costes económicos adicionales para las personas, lo que constituye una forma indirecta de exclusión financiera y administrativa.

Se recomienda:

- Establecer la gratuidad de los certificados cuando su finalidad sea el acceso a derechos sociales.
- Prohibir comisiones desproporcionadas por documentos exigidos por la propia administración.

6.1.4 Proteger las cuentas asociadas a prestaciones básicas frente a bloqueos automáticos

Debe establecerse un régimen de protección reforzada para las cuentas en las que se ingresan pensiones, IMV, ayudas sociales y prestaciones básicas, impidiendo bloqueos automáticos que dejen a las personas sin acceso a ingresos mínimos de subsistencia.

El estudio muestra que los bloqueos de cuenta generan situaciones de extrema vulnerabilidad económica inmediata y empujan a las personas hacia mecanismos de financiación informal.

Se recomienda:

- Prohibir el bloqueo total de cuentas donde se ingresan prestaciones básicas sin una alternativa inmediata de acceso a fondos mínimos.
- Garantizar la disponibilidad de una cuantía inembargable operativa en todo momento.

Desarrollar una política pública específica contra la financiación informal, la usura y los prestamistas coercitivos

Debe reconocerse la financiación informal abusiva como un problema de exclusión financiera, de protección de las personas consumidoras y de seguridad social. El estudio muestra que la imposibilidad de acceder al crédito bancario, los bloqueos de cuentas, las comisiones excesivas o la demora en la apertura de cuentas empujan a muchas personas hacia prestamistas, créditos rápidos y mecanismos informales caracterizados por intereses abusivos, prácticas coercitivas y graves impactos sobre la seguridad económica y personal.

Se recomienda:

- Reconocer explícitamente la financiación informal abusiva como una forma de violencia económica.
- Desarrollar campañas públicas de información accesible sobre los riesgos reales de los créditos rápidos, los prestamistas y las deudas informales.

6.1.5 Crear dispositivos públicos de microcrédito ético y de emergencia financiera

Debe desarrollarse una red de microcrédito público o social, de carácter ético, con condiciones transparentes, intereses muy reducidos o inexistentes y orientación a necesidades básicas.

El estudio muestra que las necesidades de crédito surgen para gastos esenciales: salud, vivienda, reparaciones domésticas, viajes urgentes por fallecimientos, regularización administrativa o sostenimiento familiar. La inexistencia de alternativas públicas deja este espacio ocupado por prestamistas y créditos abusivos.

Se recomienda:

- Crear líneas de microcrédito público vinculadas a administraciones locales o autonómicas.
- Garantizar procesos rápidos, con requisitos proporcionales a la situación real de las personas.
- Prohibir la vinculación de estos créditos a la contratación de seguros o productos adicionales.
- Establecer acompañamiento social y financiero asociado a estos dispositivos.

6.1.6 Regular estrictamente los créditos rápidos y la financiación al consumo

Debe reforzarse la regulación de los créditos rápidos, al consumo y telefónicos, cuyos intereses y penalizaciones generan espirales de endeudamiento.

Se recomienda:

- Establecer límites más estrictos a los intereses efectivos.
- Obligar a evaluaciones reales de capacidad de pago.
- Prohibir publicidad dirigida a personas vulnerables.
- Exigir advertencias claras sobre consecuencias legales del impago.

6.1.7 Garantizar el derecho a la atención presencial y limitar la digitalización excluyente

Debe reconocerse que la atención presencial constituye un derecho básico de acceso a los servicios financieros, especialmente para personas mayores, personas con baja alfabetización digital, población migrante y personas en situación de vulnerabilidad económica.

El estudio evidencia que la digitalización obligatoria:

- Dificulta la comprensión de productos y gestiones.
- Genera inseguridad y dependencia de terceros.
- Incrementa el riesgo de errores, bloqueos y fraude.
- Desplaza la responsabilidad desde las entidades hacia las personas.

Se recomienda:

- Establecer la obligación legal de mantener atención presencial efectiva en todas las entidades financieras, con personal suficiente y capacitado.
- Garantizar que ninguna operación básica (apertura de cuenta, recuperación de acceso, reclamaciones, certificados, resolución de incidencias) dependa exclusivamente de canales digitales.
- Reconocer la atención presencial como parte del servicio esencial, no como un servicio complementario.

- Prohibir la sustitución total de la atención humana por sistemas automáticos o algoritmos de atención.

La autonomía financiera no puede depender de la competencia digital, sino de la existencia de apoyos institucionales accesibles.

6.1.8 Proteger a las personas frente a los sesgos tecnológicos y algorítmicos

Debe regularse específicamente el uso de sistemas de identificación biométrica, verificación por imagen y procesos automatizados que están generando exclusión, especialmente hacia personas racializadas.

El estudio recoge experiencias donde la tecnología no reconoce rasgos fenotípicos, bloquea procesos o invalida identidades legales válidas.

Se recomienda:

- Auditar obligatoriamente los sistemas tecnológicos utilizados por las entidades financieras.
- Prohibir el uso exclusivo de sistemas biométricos como único medio de identificación.
- Garantizar siempre una vía humana alternativa inmediata.
- Establecer sanciones por discriminación algorítmica indirecta.

6.1.9 Garantizar el acceso equitativo a servicios bancarios en el medio rural

Debe reconocerse que la exclusión financiera rural es una forma de exclusión territorial.

El estudio muestra que:

- La desaparición de sucursales y cajeros obliga a desplazamientos.
- Un fallo técnico puede dejar a una persona días sin acceso a efectivo.
- La dependencia de un único punto de servicio incrementa la vulnerabilidad.

Se recomienda:

- Establecer obligaciones mínimas de cobertura territorial bancaria.
- Garantizar la presencia de cajeros operativos en todos los municipios.
- Impulsar servicios financieros básicos integrados en infraestructuras públicas (Correos, ayuntamientos, servicios comunitarios).
- Reconocer estos servicios como parte de la garantía de cohesión territorial.

6.1.10 Reconocer el valor estratégico de servicios financieros públicos o semipúblicos

Debe explorarse el desarrollo de servicios financieros públicos, de proximidad y sin ánimo de lucro, especialmente en entornos rurales y barrios vulnerables.

El estudio muestra una alta valoración social de modelos:

- No discriminatorios.
- Más baratos.
- Más comprensibles.
- Orientados al servicio público.

Se recomienda:

- Impulsar proyectos piloto de banca pública de proximidad o servicios financieros integrados en instituciones públicas.
- Recuperar la lógica de la Caja Postal como garantía territorial de inclusión financiera.

La red de oficinas de Correos, por su capilaridad territorial, ofrece una base idónea para articular esta garantía pública allí donde la banca comercial se ha retirado. No obstante, la experiencia reciente muestra que su mero aprovechamiento no basta: según el Banco de España, servicios como Correos Cash siguen siendo muy poco utilizados y las oficinas de Correos que aportan acceso presencial alternativo a la banca han descendido en los últimos años. Ello aconseja no limitarse a acuerdos puntuales con la banca privada, sino dotar a esta red de un verdadero servicio financiero público de proximidad, estable y adecuadamente difundido entre la población.

6.1.11 Garantizar el reconocimiento pleno de la documentación de extranjería

Debe reforzarse la formación y supervisión del personal bancario para garantizar el reconocimiento de documentos legalmente válidos.

El estudio muestra:

- Denegaciones injustificadas.
- Confusión documental.
- Bloqueos administrativos arbitrarios.

Se recomienda:

- Establecer protocolos únicos de documentación válida.
- Sancionar la negativa injustificada de apertura de cuentas por motivos documentales.
- Garantizar atención especializada en extranjería dentro de las entidades.

6.1.12 Establecer la obligación de motivar y documentar por escrito las denegaciones de servicios financieros

El estudio evidencia que la denegación verbal de la apertura de cuentas u otros servicios, sin entrega de documento alguno que la justifique, constituye una práctica normalizada que impide el ejercicio efectivo del derecho a reclamar. Las personas afectadas quedan en una situación de indefensión, ya que no disponen de prueba de haber solicitado el servicio ni de los motivos de la negativa. Esta demanda fue la que alcanzó un consenso más amplio y rápido entre las personas participantes.

Se recomienda:

- Establecer la obligación legal de que toda denegación de apertura de cuenta, incluida la cuenta de pago básica, o de prestación de un servicio financiero básico se entregue por escrito, con expresión del motivo concreto y de la normativa aplicable.
- Garantizar que dicho documento incluya información clara y accesible sobre las vías de reclamación disponibles.
- Configurar esta obligación en términos análogos a los exigibles a las actuaciones administrativas, dada la función cuasi-administrativa que las entidades desempeñan en el acceso a derechos.

6.1.13 Unificar y publicar criterios vinculantes sobre la documentación válida para el acceso a servicios financieros

El estudio documenta de forma reiterada que un mismo documento es aceptado en una oficina y rechazado en otra, generando una situación descrita por las personas participantes como una lotería que afecta de manera especialmente intensa a personas migrantes, solicitantes de protección internacional y personas pertenecientes a minorías. Esta disparidad de criterios no responde a la inexistencia de normas, sino a su aplicación desigual.

Se recomienda:

- Establecer y publicar un catálogo único y vinculante de la documentación válida para la apertura de cuentas y la realización de gestiones básicas, de obligado cumplimiento para todas las entidades y oficinas.
- Reforzar la supervisión activa del cumplimiento homogéneo de estos criterios y establecer mecanismos de detección de patrones de rechazo reiterado hacia determinados colectivos.
- Reconocer expresamente la validez de los documentos acreditativos de la solicitud de protección internacional y de las situaciones administrativas en trámite, conforme a la normativa vigente.

6.1.14 Proteger frente a comisiones abusivas y costes indirectos de acceso a derechos

Debe regularse el impacto económico de:

- Comisiones por descubierto.
- Costes por certificados.
- Penalizaciones automáticas.

Se recomienda:

- Prohibir comisiones que afecten directamente a ingresos de subsistencia.

- Garantizar que la gestión de derechos sociales no genere costes bancarios añadidos.

6.2 Recomendaciones para programas de intervención social

A diferencia de las políticas públicas, que actúan sobre el marco estructural, los programas de intervención social operan en el plano cotidiano de la relación entre las personas y el sistema bancario. El estudio muestra que, en este nivel, la inclusión financiera no se produce de manera automática, sino que depende en gran medida de la mediación de asociaciones, trabajadoras sociales, entidades comunitarias y redes informales. Por tanto, la intervención social no es complementaria: es actualmente una condición de posibilidad de la autonomía financiera.

6.2.1 Incorporar la autonomía financiera como eje transversal de la intervención social

Los resultados evidencian que la relación con el banco atraviesa prácticamente todos los derechos sociales: acceso a ayudas, empleo, vivienda, salud, escolarización y protección económica básica. Por ello, la autonomía financiera no puede tratarse como un tema especializado o secundario, sino como un eje transversal de la intervención social.

Se recomienda:

- Integrar la dimensión financiera en los diagnósticos sociales de manera sistemática.
- Considerar la situación bancaria como un indicador estructural de vulnerabilidad.
- Incorporar la revisión de la situación de cuentas, bloqueos, comisiones y documentación como parte del acompañamiento social ordinario.

6.2.2 Fortalecer el acompañamiento en la apertura y mantenimiento de cuentas

El estudio muestra que abrir una cuenta, especialmente una cuenta de pago básica, no es un trámite técnico, sino un proceso lleno de barreras, que suele requerir acompañamiento profesional.

Se recomienda:

- Crear protocolos específicos de acompañamiento para la apertura de cuentas.
- Dotar a los equipos sociales de modelos de escritos, reclamaciones y referencias normativas básicas.
- Reconocer este acompañamiento como una intervención prioritaria, no como una gestión administrativa menor.

6.2.3 Evitar que la intervención social sustituya al derecho

Una de las conclusiones más importantes del estudio es que la inclusión financiera está excesivamente delegada en la intervención social. Es decir, muchas personas solo acceden a derechos bancarios porque una profesional intermedia por ellas.

Se recomienda:

- Que los programas no normalicen esta situación como estructural.
- Que el acompañamiento vaya siempre acompañado de una estrategia de exigibilidad de derechos.
- Que el objetivo sea reducir la dependencia permanente de la mediación social, no consolidarla.

6.2.4 Crear espacios de alfabetización financiera crítica y situada

El estudio muestra que no basta con enseñar a usar una *app* o un cajero. Lo que falta es comprensión estructural: qué es una comisión, qué es un descubierto, qué derechos existen, qué se puede exigir.

Se recomienda:

- Diseñar talleres de alfabetización financiera basados en experiencias reales.
- Usar metodologías participativas, visuales y prácticas, como las ya utilizadas en el estudio.
- Trabajar desde una lógica de empoderamiento, no de culpabilización individual.

6.2.5 Incorporar la dimensión emocional de la relación con la banca

La banca aparece como una fuente de miedo, inseguridad y vergüenza. Esto afecta directamente a la capacidad de acción.

Se recomienda:

- Reconocer el impacto emocional de la exclusión financiera.
- Crear espacios seguros donde las personas puedan expresar experiencias de abuso, bloqueo o humillación.
- **Incorporar la dimensión comunitaria en la intervención.**

6.2.6 Fortalecer redes comunitarias de información y apoyo

El estudio muestra que gran parte de la información útil circula de manera informal entre personas afectadas.

Se recomienda:

- Potenciar espacios colectivos donde compartir experiencias con entidades bancarias.
- Sistematizar ese conocimiento comunitario.
- Convertirlo en herramienta política y de incidencia.

6.2.7 Intervenir específicamente frente a la financiación informal y la usura

El estudio identifica con claridad la expansión de Prestamistas informales, créditos rápidos abusivos y Ddeuda coercitiva.

Se recomienda:

- Incorporar la detección de estas prácticas en el trabajo social.
- Coordinar con servicios jurídicos para situaciones de usura o coacción.
- **Tratar la financiación informal como un problema de protección social, no solo económico.**
- **F**ormar a los equipos sociales en derechos financieros. Las personas profesionales del ámbito social actúan como mediadoras sin disponer de formación específica en derecho bancario básico.

Se recomienda:

- Desarrollar formación específica en: Cuenta de pago básica, comisiones, embargos, reclamaciones y documentación válida.
- Convertir a las profesionales en agentes de exigibilidad de derechos financieros.

6.2.8 Integrar la banca digital como opción, no como obligación

Desde la intervención social debe evitarse reforzar la idea de que la solución únicamente la alfabetización tecnológica.

- Se recomienda:
- Defender siempre el derecho a alternativas presenciales.
- Acompañar el uso digital solo cuando la persona lo elija libremente.
- No culpabilizar la dificultad tecnológica.

6.2.9 Construir alianzas con entidades bancarias desde una posición de derechos

El estudio muestra que la negociación informal con oficinas concretas funciona, pero de manera frágil.

Se recomienda:

- Formalizar interlocución entre entidades sociales y entidades bancarias.
- Establecer protocolos territoriales de atención a personas vulnerables.
- Convertir la buena voluntad individual en obligaciones institucionales.

6.3 Recomendaciones para futuras investigaciones

Los resultados del estudio muestran la necesidad de profundizar en algunos ámbitos clave que han emergido de forma recurrente en los talleres y que tienen una relevancia directa para la autonomía financiera y la inclusión social.

En primer lugar, sería necesario desarrollar investigaciones específicas sobre la financiación informal, los prestamistas y las prácticas de usura, no solo desde una perspectiva económica, sino también desde su impacto en la seguridad personal, las

relaciones comunitarias y la salud emocional. Este ámbito aparece como una consecuencia directa de la exclusión del crédito bancario y requiere un abordaje propio.

Además, se recomienda analizar de forma longitudinal la aplicación real de la cuenta de pago básica, estudiando si funciona efectivamente como un derecho de acceso universal o si continúa dependiendo de la mediación social, la insistencia individual y la interpretación de cada entidad bancaria

Por último, se recomienda avanzar en investigaciones que analicen el uso de inteligencia artificial o algoritmos y su impacto en la exclusión bancaria en términos de discriminación.

Este conjunto de líneas de investigación permitiría consolidar un campo de estudio centrado en la autonomía financiera como dimensión clave de la justicia social.

Bibliografía

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2006). *Resolución 60/251: Consejo de Derechos Humanos* (A/RES/60/251, de 15 de marzo de 2006). https://docs.un.org/en/A/RES/60/251

ASUFIN. (2025). *III Estudio digitalización y exclusión financiera: Personas consumidoras vulnerables y servicios financieros 2025* (diciembre 2025). Asociación de Usuarios Financieros.

https://www.asufin.com/wp-content/uploads/2026/01/251204_III_ESTUDIO_DIGITALIZACION_Y_EXCLUSION_FINANCIERA_DICIEMBRE_2025-1.pdf

ASUFIN. (2026). *VII Barómetro comisiones bancarias* (mayo 2026). Asociación de Usuarios Financieros.

https://www.asufin.com/escalada-precios-comisiones-bancarias/

Atkinson, A., y Messy, F. (2013). *Promoting financial inclusion through financial education* (OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, n.º 34). OECD Publishing.

Banco de España. (2025). *Informe de Inclusión Financiera 2025*. https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/informes-memorias-anuales/informe-de-inclusion-financiera/

Banco Mundial. (2022). *Inclusión financiera. Panorama general*. Grupo Banco Mundial. https://www.bancomundial.org/es/topic/financialinclusion/overview

Banks, M. (2001). *Visual methods in social research*. Sage.

Barter, C., y Renold, E. (2000). The use of vignettes in qualitative research. *Social Research Update*, (25), 1–6.

CaixaBank Research. (2019). *El papel de las oficinas rurales en la inclusión financiera*. https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/agroalimentario/papel-oficinas-rurales-inclusion-financiera

Carbó, S., Gardener, E. P. M., y Molyneux, P. (2005). *Financial exclusion*. Palgrave Macmillan.

Castel, R. (1995). *La metamorfosis de la cuestión social*. Paidós.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2022). *La exclusión financiera afecta a miles de personas migrantes y refugiadas en España* [Nota de prensa]. https://www.cear.es/nota-de-prensa/exclusion-financiera-personas-refugiadas/

Comisión Europea. (2008). *Financial services provision and prevention of financial exclusion*. European Commission.

Consejo de la Unión Europea. (2018). *Resolución del Consejo de la Unión Europea y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el Consejo, sobre un marco para la cooperación europea en el ámbito de la juventud: la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud 2019-2027* (2018/C 456/01). *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 456, 1–22. https://www.boe.es/doue/2018/456/Z00001-00022.pdf

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2021). *Dictamen aprobado en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto de la comunicación n.º 188/2020* (E/C.12/76/D/188/2020).

Consejo de Europa. (1950). *Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* (STE n.º 5). https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf

Consejo de Europa. (2000). *Protocolo n.º 12 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* (STE n.º 177). https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-4891

Consejo de la Juventud de España. (2024). *Observatorio de Emancipación*. https://www.cje.org/observatorio-de-emancipacion/

Consejo de la Unión Europea. (2020). *Recomendación del Consejo, de 30 de octubre de 2020, relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil* (DO C 372, de 4 de noviembre de 2020).

Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica. (2022). *Memoria anual 2022*. Ministerio de Igualdad. https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/menurecursos/publicaciones/

Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica. (2025). *Memoria anual de resultados 2024. Servicio para la Asistencia y Orientación a Víctimas del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (CEDRE)*. Ministerio de Igualdad. https://igualdadynodiscriminacion.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/2024/09/Memoria-Anual-de-resultados-Servicio-Asistencia-Victimas-de-discriminacion-racial-y-etnica-2024-pdf-1.pdf

Defensor del Pueblo. (2024). *Retos de la inclusión financiera: Servicios bancarios y personas vulnerables*. https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2024/05/Inclusion_Financiera_Espana.pdf

Denzin, N. K. (1978). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods* (2.ª ed.). McGraw-Hill.

EAPN España. (2024). *Feminización de la pobreza. Estereotipos de género y atención sociosanitaria: por un análisis de la pobreza y la exclusión social en las mujeres*. European Anti-Poverty Network España. https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/documentos/1734352146_informe_feminizacion-pobreza_eapn-es.pdf

Eurostat. (2024). *Children and youth: Overview*. Comisión Europea. https://ec.europa.eu/eurostat/web/children-youth/overview

Fals Borda, O. (1987). *El problema de cómo investigar la realidad para transformarla por la praxis*. Tercer Mundo Editores.

Fals Borda, O. (1991). *Acción y conocimiento: Cómo romper el monopolio con investigación-acción participativa*. Tercer Mundo Editores.

Feixa, C. (1998). *De jóvenes, bandas y tribus. Antropología de la juventud*. Ariel.

Fernández Olit, B. (2016). *Tendencias de la exclusión financiera: Efectos de la transformación del sector bancario español* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia].

Flick, U. (2014). *An introduction to qualitative research* (5.ª ed.). Sage.

Freire, P. (1970). *Pedagogía del oprimido*. Siglo XXI.

Gómez Gil, C. (2014, 14 de febrero). Remesas informales para inmigrantes: La hawala y el chit [Entrada de blog]. *Carlos Gómez Gil*. https://carlosgomezgil.com/2014/02/14/remesas-informales-para-inmigrantes-la-hawala-y-el-chit/

Grosfoguel, R. (2016). Del extractivismo económico al extractivismo epistémico y el extractivismo ontológico: Una forma destructiva de conocer, ser y estar en el mundo. *Tabula Rasa*, (24), 123–143. https://doi.org/10.25058/20112742.60

Instituto de Estudios Económicos. (2025). *La inclusión financiera en las áreas rurales de España ante el reto demográfico*. https://www.ieemadrid.es/sites/ceoe-iee/files/content/file/2025/02/05/31/inf125.pdf

Instituto de la Juventud. (2024). *Informe Juventud en España 2024*. Ministerio de Juventud e Infancia.

Kaztman, R. (2000). *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. CEPAL.

Kemmis, S., y McTaggart, R. (2005). Participatory action research: Communicative action and the public sphere. En N. K. Denzin y Y. S. Lincoln (Eds.), *The Sage handbook of qualitative research* (3.ª ed., pp. 559–603). Sage.

Kempson, E., Whyley, C., Caskey, J., y Collard, S. (2000). *In or out? Financial exclusion*. Financial Services Authority.

Krippendorff, K. (2013). *Content analysis: An introduction to its methodology* (3.ª ed.). SAGE Publications.

Kvale, S. (1996). *InterViews: An introduction to qualitative research interviewing*. Sage.

Kvale, S., y Brinkmann, S. (2009). *InterViews: Learning the craft of qualitative research interviewing* (2.ª ed.). Sage.

Leyshon, A., y Thrift, N. (1995). Geographies of financial exclusion: Financial abandonment in Britain and the United States. *Transactions of the Institute of British Geographers, 20*(3), 312–341. https://doi.org/10.2307/622654

Lusardi, A., y Mitchell, O. S. (2014). The economic importance of financial literacy: Theory and evidence. *Journal of Economic Literature, 52*(1), 5–44. https://doi.org/10.1257/jel.52.1.5

Mbembe, A. (2017). *Critique of Black reason*. Duke University Press.

Miles, M. B., Huberman, A. M., y Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3.ª ed.). Sage.

Morgan, D. L. (1997). *Focus groups as qualitative research* (2.ª ed.). Sage.

Moser, C. (1998). The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development, 26*(1), 1–19.

Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos* (Resolución 217 A [III] de la Asamblea General, 10 de diciembre de 1948). https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights

Naciones Unidas. (1966a). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (Resolución 2200 A [XXI], de 16 de diciembre de 1966). https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights

Naciones Unidas. (1966b). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Resolución 2200 A [XXI], de 16 de diciembre de 1966). https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights

Naciones Unidas. (1991). *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad* (Resolución 46/91 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1991).

Naciones Unidas. (2003). *Human security now*. United Nations.

Naciones Unidas. (2018). *Informe del Secretario General sobre la consolidación y el mantenimiento de la paz* (A/72/707-S/2018/43).

OCDE. (2020). *Advancing the digital financial inclusion of youth*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/21b829d8-en

Organización de los Estados Americanos. (2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. OEA.

Organización Internacional para las Migraciones. (2019). *Glosario sobre migración* (2.ª ed.). OIM.

Organización Mundial de la Salud. (2021). *Informe mundial sobre el edadismo*. https://www.who.int/es/teams/social-determinants-of-health/demographic-change-and-healthy-ageing/combatting-ageism

Passas, N. (2003). Hawala and other informal value transfer systems: How to regulate them? *Risk Management, 5*(2), 49–59. https://doi.org/10.1057/palgrave.rm.8240148

Paugam, S. (1991). *La disqualification sociale: Essai sur la nouvelle pauvreté*. Presses Universitaires de France.

Pearce, D. (1978). The feminization of poverty: Women, work, and welfare. *The Urban and Social Change Review, 11*(1-2), 28–36.

Roa García, M. J. (2013). Inclusión financiera en América Latina y el Caribe: acceso, uso y calidad. *Boletín del CEMLA, 59*(3), 121–148.

Rose, G. (2016). *Visual methodologies: An introduction to researching with visual materials* (4.ª ed.). Sage.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.

Sen, A. (2000). *Social exclusion: Concept, application, and scrutiny* (Social Development Papers n.º 1). Banco Asiático de Desarrollo.

Subirats, J., Gomà, R., y Brugué, Q. (2004). *Pobreza y exclusión social: Un análisis de la realidad española y europea* (Colección Estudios Sociales, n.º 16). Fundación «la Caixa».

Unión Europea. (2012). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT}}

Anexos

Anexo 1. Normativa

Se recoge a continuación una relación sistematizada de las principales normas y estándares jurídicos en los que se apoya el análisis del informe, tanto los citados expresamente en el texto como otras referencias pertinentes en materia de inclusión financiera, no discriminación y protección de las personas consumidoras en situación de vulnerabilidad. Las normas se ordenan por su ámbito (internacional y europeo, y nacional) y, dentro de cada ámbito, de las de rango superior a las sectoriales.

Derecho internacional y europeo

Naciones Unidas y sistema universal

Declaración Universal de Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 217 A [III], de 10 de diciembre de 1948). En particular, artículos 2 (no discriminación), 22 (derecho a la seguridad social) y 25 (derecho a un nivel de vida adecuado).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Nueva York, 16 de diciembre de 1966). En particular, artículos 2.1, 9 (seguridad social) y 11 (nivel de vida adecuado).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, 16 de diciembre de 1966). En particular, artículo 26 (igualdad ante la ley y prohibición autónoma de discriminación).

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Nueva York, 21 de diciembre de 1965). En particular, artículo 5 (igualdad en el goce de los derechos, incluido el acceso a servicios).

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, Nueva York, 18 de diciembre de 1979). En particular, artículo 13 b) (acceso a préstamos y créditos bancarios).

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Nueva York, 18 de diciembre de 1990).

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Nueva York, 13 de diciembre de 2006). En particular, artículo 12.5 (igualdad de derechos para controlar los propios asuntos económicos y acceder a servicios financieros).

Observación general núm. 20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre la no discriminación en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (E/C.12/GC/20, 2009).

Convenios de la Organización Internacional del Trabajo núm. 100, sobre igualdad de remuneración (1951), y núm. 111, sobre la discriminación en materia de empleo y ocupación (1958).

Consejo de Europa

Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos, Roma, 4 de noviembre de 1950). En particular, artículo 14 (prohibición de discriminación) y Protocolo núm. 12 (prohibición general de discriminación).

Unión Europea

Tratado de la Unión Europea. En particular, artículo 2 (valores de la Unión, entre ellos la no discriminación).

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000). En particular, artículo 1 (dignidad humana) y artículo 21 (no discriminación).

Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas. En particular, artículo 15 (principio de no discriminación), artículo 16 (derecho de acceso a una cuenta de pago básica) y artículo 17 (características de la cuenta de pago básica).

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 (Reglamento General de Protección de Datos, RGPD).

Directiva (UE) 2024/1760 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad.

Derecho nacional

Normas de rango constitucional y legal general

Constitución Española de 1978. En particular, artículo 1.1 (igualdad como valor superior), artículo 9.2 (promoción de la igualdad real y efectiva), artículo 10.2 (interpretación conforme a la Declaración Universal y los tratados), artículo 14 (igualdad ante la ley y no discriminación) y artículo 51 (defensa de las personas consumidoras y usuarias).

Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias.

Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. Introduce el concepto de persona

consumidora vulnerable y prevé la atención personalizada en los servicios de pago sin discriminación por brecha digital.

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Normativa sectorial financiera

Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones, que transpone la Directiva 2014/92/UE. En particular, artículo 3 (derecho de acceso a una cuenta de pago básica), artículo 4 (denegación del acceso) y artículo 5 (notificación de la denegación).

Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera.

Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania (en lo relativo a medidas de protección financiera).

Anexo 2. Descripción de resultados por epígrafes del cuestionario

Se presenta a continuación la distribución de las respuestas a las preguntas de respuesta cerrada del cuestionario, sobre el total de 56 personas participantes en los talleres. Los porcentajes se calculan sobre el número de respuestas válidas de cada pregunta. Las preguntas de respuesta abierta y de opción múltiple se analizan de forma cualitativa en el cuerpo del informe.

Identificación y perfil

Tabla 1: ID01. Género. Escoja la opción con la que se identifique

Respuesta	N	%
Mujer	42	75,0
Hombre	13	23,2
Prefiero no decirlo	1	1,8

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 2: ID02. Edad

Respuesta	N	%
18-29	15	26,8
50-64	14	25,0
30-39	13	23,2
40-49	11	19,6
65 o más	3	5,4

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 3: ID03. Díganos su nivel de estudios

Respuesta	N	%
Primaria o menor	51	91,1
Secundaria	3	5,4
Licenciatura o FP superior	2	3,6

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 4: ID05. Provincia

Respuesta	N	%
Madrid	55	98,2

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 5: ID06. Díganos su situación laboral actual

Respuesta	N	%
Persona desempleada	32	57,1
Persona pensionista o jubilada	10	17,9
Por cuenta ajena	7	12,5
Persona ocupada por cuenta propia	6	10,7
Otras situaciones	1	1,8

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 6: ID07. Tipo de hogar

Respuesta	N	%
Persona con hijos e hijas a cargo	35	62,5
Persona que vive sola	7	12,5
Persona con otros familiares y dependientes al cargo	7	12,5
Persona que vive en pareja	6	10,7
Persona sin hijos e hijas a cargo	1	1,8

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 7: ID08. Díganos su fuente principal de ingresos en el último año

Respuesta	N	%
Pensión o subsidio	34	60,7
Trabajo	11	19,6
Ayuda familiar	6	10,7
Otras fuentes	2	3,6
Ninguna	1	1,8
apoyo social	1	1,8
Rentas	1	1,8

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 8: ID11. ¿Cuánto tiempo hace que es cliente de su entidad bancaria?

Respuesta	N	%
10 o más años	17	30,4

Respuesta	N	%
Entre 5 y 10 años	15	26,8
No lo recuerdo o Nunca he cambiado de banco	8	14,3
Entre 5 y 1 año	5	8,9
Más de 10 años	4	7,1
Entre 1 y 5 años	4	7,1
Menos de 1 año	3	5,4

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Percepciones

Tabla 9: PER01. ¿Cree que hay menos sucursales bancarias que hace unos años?

Respuesta	N	%
SÍ	29	51,8
Sí	14	25,0
NO	6	10,7
NO SABE	5	8,9

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 10: PER02. ¿Ha notado cambios en la atención bancaria en los últimos años?

Respuesta	N	%
SÍ	22	39,3
Sí	14	25,0
NO SABE	9	16,1
NO	9	16,1

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 11: PER03. ¿Cómo prefiere gestionar sus trámites bancarios?

Respuesta	N	%
En persona	24	42,9
Presencial, con apoyo de banca *online*	9	16,1
Por internet	4	7,1
Presencial	4	7,1
Presencial, con apoyo puntual de banca *online*	1	1,8
En persona, pero las citas lo dificultan	1	1,8
Con ayuda de familiares	1	1,8
Depende, algunas cosas en personas y otras por internet	1	1,8

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 12: PER04. ¿Siente que se han incrementado las comisiones y cobros por servicios bancarios en los últimos años?

Respuesta	N	%
SÍ	24	42,9
Sí	14	25,0

Respuesta	N	%
NO	10	17,9
NO SABE	5	8,9

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 13: PER05. ¿Se ha incrementado la remuneración del ahorro y/o la rentabilidad ofrecida por las cuentas de ahorro, depósitos y fondos?

Respuesta	N	%
No lo sabe	14	25,0
NO SABE	11	19,6
NO	3	5,4

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 14: PER07. ¿Considera que las entidades bancarias se aprovechan de situaciones de necesidad o vulnerabilidad de las/los potenciales clientes para imponer cláusulas abusivas en contratos de adhesión o cobrar comisiones excesivas?

Respuesta	N	%
SÍ	22	39,3
Sí	14	25,0
NO SABE	10	17,9
NO	8	14,3

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 15: PER09. ¿Favorecen los bancos la inversión en su lugar de residencia?

Respuesta	N	%
La necesidad de cobrar una ayuda o una nómina hace aceptar productos y comisiones sin margen real de elección.	13	23,2
NO SABE	4	7,1
No	1	1,8
NO	1	1,8

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 16: PER10. ¿Favorecen los bancos la creación de oportunidades para la juventud y el desarrollo de sus proyectos vitales (estudios, emprendimiento, vivienda...)?

Respuesta	N	%
No	13	23,2
NO SABE	7	12,5
SÍ	3	5,4
NO	2	3,6
No; se perciben menos oportunidades para jóvenes con ingresos bajos.	1	1,8

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 17: PER11. ¿Ha percibido situaciones de discriminación hacia las mujeres por razón de género en su relación con las entidades bancarias (por ejemplo, en la atención recibida, acceso a productos financieros, condiciones de crédito o apertura de cuentas)?

Respuesta	N	%
NO	22	39,3
La banca no acompaña proyectos vitales de personas jóvenes con precariedad laboral.	13	23,2
NO SABE	12	21,4
SÍ	5	8,9
Sí	1	1,8

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Dificultades

Tabla 18: DIF02. ¿Ha tenido o conoce personas que hayan tenido problemas para recibir pagos, alquilar vivienda o acceder a ayudas sociales por no tener cuenta bancaria?

Respuesta	N	%
SÍ	21	37,5
Sí	14	25,0
NO	12	21,4
NO SABE	9	16,1

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 19: DIF03. ¿Las comisiones o requisitos han dificultado la apertura de una cuenta bancaria u obtención de tarjeta de débito?

Respuesta	N	%
Sí	14	25,0
NO	10	17,9
SÍ	10	17,9
NO SABE	1	1,8

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 20: DIF06. ¿Ha tenido problemas con el lenguaje, la tecnología o la documentación requerida para acceder a o utilizar servicios financieros? (para abrir una cuenta bancaria, pagar facturas, retirar efectivo o realizar gestiones básicas)

Respuesta	N	%
SÍ	23	41,1
NO	16	28,6
Sí	14	25,0
NO SABE	2	3,6

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 21: DIF07. ¿Le resulta difícil el uso de cajeros automáticos o aplicaciones bancarias?

Respuesta	N	%
Sí	14	25,0

Respuesta	N	%
SÍ	5	8,9
NO	5	8,9

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 22: DIF08. ¿Ha tenido problemas relacionados con los horarios de atención presencial?

Respuesta	N	%
Sí	14	25,0
NO	2	3,6
SÍ	1	1,8

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 23: DIF09. ¿Ha solicitado crédito bancario o financiación para su negocio o actividad?

Respuesta	N	%
No	12	21,4
Sí	2	3,6
NO	1	1,8

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 24: DIF10. ¿Cómo valora las condiciones en que ha conseguido financiamiento (tasas de interés, plazos, garantías)?

Respuesta	N	%
Condiciones poco accesibles por intereses, plazos cortos o garantías elevadas.	14	25,0

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 25: DIF11. ¿Utiliza bancos para enviar dinero a su país de origen?

Respuesta	N	%
No	14	25,0
NO	8	14,3
SÍ	1	1,8

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 26: DIF13. ¿Les han pedido requisitos específicos que les han complicado la gestión financiera? (estatutos, actas notariales, firmas autorizadas, etc.).

Respuesta	N	%
No aplica	14	25,0
NO	1	1,8

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 27: DIF14. ¿Cómo maneja el pago de proveedores y clientes?

Respuesta	N	%
En efectivo, transferencia o Bizum cuando es posible.	12	21,4

Respuesta	N	%
Transferencia, efectivo y Bizum según el cliente.	2	3,6
Bien	1	1,8

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 28: DIF15. ¿Ha encontrado dificultades con la burocracia bancaria para gestionar su actividad? (documentación, justificación de ingresos, cambio de titularidades, etc.).

Respuesta	N	%
Sí	14	25,0
NO	1	1,8

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 29: DIF16. ¿Ha tenido problemas relacionados con el acceso a efectivo en su lugar de residencia en el último año? (por ejemplo, por ausencia o mal funcionamiento de cajeros automáticos)

Respuesta	N	%
NO	19	33,9
Sí	14	25,0
SÍ	3	5,4
NO SABE	2	3,6

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Soluciones y papel del Estado

Tabla 30: SOL04. ¿Podría el Estado (Gobierno, legisladores) tanto a nivel estatal, autonómico y/o local, llevar a cabo determinadas acciones para favorecer una banca más ética y social y ambientalmente responsable?

Respuesta	N	%
Debería favorecerse mayor diversidad de opciones y control público.	14	25,0
SÍ	1	1,8

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Tabla 31: SOL08. ¿En qué cree que los bancos deberían cambiar para contribuir al desarrollo de las zonas rurales?

Respuesta	N	%
Sí	14	25,0

Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario de los talleres.

Anexo 3. Herramienta de resultados

Se recoge a continuación la relación de epígrafes que componen la herramienta de recogida de datos (cuestionario marco) empleada en los talleres, organizada en sus cuatro bloques temáticos. Constituye el instrumento a partir del cual se estructuran los resultados presentados en el informe.

Bloque de identificación y perfil

ID01. GÉNERO. Escoja la opción con la que se identifique

ID02. EDAD

ID03. Díganos su nivel de estudios

ID04. POBLACIÓN ESTIMADA DE SU LOCALIDAD DE RESIDENCIA.

ID05. PROVINCIA

ID06. Díganos su situación laboral actual

ID07. TIPO DE HOGAR

ID08. Díganos su fuente principal de ingresos en el último año

ID09. Díganos por favor los servicios bancarios utilizados o activos en el último año

ID10. ¿Cuáles fueron los 2 motivos principales para elegir su entidad bancaria? (La que utilice principalmente para gestiones cotidianas)

ID11. ¿Cuánto tiempo hace que es cliente de su entidad bancaria?

Bloque de percepciones

PER01. ¿Cree que hay menos sucursales bancarias que hace unos años?

PER02. ¿Ha notado cambios en la atención bancaria en los últimos años?

PER03. ¿Cómo prefiere gestionar sus trámites bancarios?

PER04. ¿Siente que se han incrementado las comisiones y cobros por servicios bancarios en los últimos años?

PER05. ¿Se ha incrementado la remuneración del ahorro y/o la rentabilidad ofrecida por las cuentas de ahorro, depósitos y fondos?

PER06. ¿Cómo percibe el trato de los bancos hacia las personas inmigrantes y/o racializadas?

PER07. ¿Considera que las entidades bancarias se aprovechan de situaciones de necesidad o vulnerabilidad de las/los potenciales clientes para imponer cláusulas abusivas en contratos de adhesión o cobrar comisiones excesivas?

PER09. ¿Favorecen los bancos la inversión en su lugar de residencia?

PER10. ¿Favorecen los bancos la creación de oportunidades para la juventud y el desarrollo de sus proyectos vitales (estudios, emprendimiento, vivienda…)?

PER11. ¿Ha percibido situaciones de discriminación hacia las mujeres por razón de género en su relación con las entidades bancarias (por ejemplo, en la atención recibida, acceso a productos financieros, condiciones de crédito o apertura de cuentas)?

Bloque de dificultades

DIF01. ¿Cómo maneja o manejaba el pago de servicios, alquiler, compras o ahorros sin una cuenta bancaria?

DIF02. ¿Ha tenido o conoce personas que hayan tenido problemas para recibir pagos, alquilar vivienda o acceder a ayudas sociales por no tener cuenta bancaria?

DIF03. ¿Las comisiones o requisitos han dificultado la apertura de una cuenta bancaria u obtención de tarjeta de débito?

DIF04. ¿Ha tenido problemas de acceso a crédito, préstamos, etc? ¿Qué requisitos o condiciones impidieron o dificultaron que consiguiera dicha financiación?

DIF05. Si usted o las personas de su entorno no tienen acceso a crédito bancario, ¿cómo manejan necesidades urgentes de dinero? (préstamos rápidos, préstamos informales, familiares, empeños, etc.)

DIF06. ¿Ha tenido problemas con el lenguaje, la tecnología o la documentación requerida para acceder a o utilizar servicios financieros? (para abrir una cuenta bancaria, pagar facturas, retirar efectivo o realizar gestiones básicas)

DIF07. ¿Le resulta difícil el uso de cajeros automáticos o aplicaciones bancarias?

DIF08. ¿Ha tenido problemas relacionados con los horarios de atención presencial?

DIF09. ¿Ha solicitado crédito bancario o financiación para su negocio o actividad?

DIF10. ¿Cómo valora las condiciones en que ha conseguido financiamiento (tasas de interés, plazos, garantías)?

DIF11. ¿Utiliza bancos para enviar dinero a su país de origen?

DIF13. ¿Les han pedido requisitos específicos que les han complicado la gestión financiera? (estatutos, actas notariales, firmas autorizadas, etc.).

DIF14. ¿Cómo maneja el pago de proveedores y clientes?

DIF15. ¿Ha encontrado dificultades con la burocracia bancaria para gestionar su actividad? (documentación, justificación de ingresos, cambio de titularidades, etc.).

DIF16. ¿Ha tenido problemas relacionados con el acceso a efectivo en su lugar de residencia en el último año? (por ejemplo, por ausencia o mal funcionamiento de cajeros automáticos)

Bloque de soluciones y papel del Estado

SOL01. ¿Siente que la digitalización del sistema bancario ha complicado o facilitado su relación con los bancos? ¿Qué haría falta para mejorar su experiencia?

SOL02. ¿Cómo deberían cambiar los bancos para ofrecer un servicio más adaptado a sus necesidades?

SOL03. ¿Cree que el proceso de concentración bancaria (situación en la que menos entidades, pero de mayor tamaño, fusiones y absorciones, concentran la oferta del mercado) ha beneficiado a la economía y los servicios prestados por los bancos en su entorno?

SOL04. ¿Podría el Estado (Gobierno, legisladores) tanto a nivel estatal, autonómico y/o local, llevar a cabo determinadas acciones para favorecer una banca más ética y social y ambientalmente responsable?

SOL05. ¿Debería existir una banca pública en España?

SOL06. ¿Cree que Correos, mediante su red logística y de oficinas, podría prestar servicios bancarios, como hacía hasta los años 1990 a través de la Caja Postal?

SOL08. ¿En qué cree que los bancos deberían cambiar para contribuir al desarrollo de las zonas rurales?

SOL09. ¿En qué cree que los bancos deberían cambiar para evitar la exclusión bancaria y contribuir a la igualdad de oportunidades y la justicia social?

SOL10. ¿Conoce las cuentas de pago básicas?

Capítulo 5. Transparencia sobre actividades de *lobby* de los bancos españoles y las organizaciones sectoriales que los representan. Análisis de perfiles en el Registro de Transparencia de la UE

Autor(es): Eduardo Soria - Sandra Vaquero

Resumen

- **Objeto y fuente.** Análisis de la transparencia de las actividades de *lobby* de los cuatro bancos españoles que, de entre los diez mayores por volumen de activos, tienen perfil en el Registro de Transparencia de la Unión Europea (UE) —Banco Sabadell, Banco Santander, BBVA y CaixaBank— y de siete organizaciones sectoriales: la Federación Bancaria Europea (EBF), la Asociación para los Mercados Financieros en Europa (AFME), el Grupo Europeo de Ahorro y Banca Minorista (ESBG) y Eurosif, en el ámbito europeo, y la Asociación Española de Banca (AEB), la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) y la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC), en el español. Fecha de corte: 31/07/2025.
- **Marco normativo.** El *lobby* se ha regulado de forma tardía, fragmentada y predominantemente voluntaria. No se reconoce expresamente como objeto de reporte corporativo hasta el requisito G1-5 de las Normas Europeas de Información sobre Sostenibilidad (NEIS), aprobadas en 2023, cuyo alcance sigue siendo limitado frente a una huella legislativa completa.
- **Acceso concentrado.** Banco Santander destaca en todos los indicadores: declara 112 de las 386 reuniones con la Comisión Europea registradas entre 2014 y 2024 —más que la propia EBF (77)— y 38 de las 156 reuniones con el Parlamento Europeo entre 2021 y 2024. Le sigue BBVA, mientras que CaixaBank y, sobre todo, Banco Sabadell mantienen una presencia reducida.
- **Capacidad organizativa.** La intensidad del contacto se asocia a la existencia de equipos dedicados y oficinas permanentes en Bruselas, con las que cuentan Banco Santander, BBVA y CaixaBank, pero no Banco Sabadell.
- **Peso de las asociaciones.** Las organizaciones europeas son el principal vehículo de representación: AFME y EBF declaran costes anuales de entre 4.000.000 y 4.999.999 €, frente a un máximo de 800.000–899.999 € entre los bancos, y la EBF concentra la mayoría de las membresías en grupos de expertos de la Comisión.
- **Dos modelos de participación.** Los bancos intervienen de forma selectiva en las consultas públicas, mientras que las asociaciones realizan un seguimiento amplio y sistemático de consultas y hojas de ruta. Los intergrupos parlamentarios apenas se utilizan: solo Eurosif declara participar en uno.
- **Relación con la concentración bancaria.** Los intereses declarados comparten un núcleo común —regulación prudencial y de resolución, finanzas sostenibles, digitalización y protección del consumidor— y conectan con la concentración a través de expedientes prudenciales, de resolución, competencia, insolvencia y Unión Bancaria.
- **Límites del Registro.** Al basarse en la autodeclaración, el Registro ofrece información heterogénea y no permite medir la influencia efectiva ni atribuir posiciones concretas sobre la concentración. El resultado es una cartografía de capacidades de representación, canales de acceso y actividad declarada.

1. Introducción

Este capítulo analiza la transparencia de las actividades de *lobby* y de influencia política de los bancos españoles y de las principales organizaciones sectoriales que los representan. Para ello, se basa en la información disponible en el Registro de Transparencia de la Unión Europea (UE), con fecha de corte de 31/07/2025.

Este capítulo debe leerse conjuntamente con el correspondiente al análisis de *lobby* con perspectiva empresa-año, que se desarrollará a continuación (véase cap. 6, «Documentación corporativa»). Ambas fuentes ofrecen perspectivas complementarias, pero no equivalentes:

- El análisis empresa-año permite observar cómo las propias entidades informan, o dejan de informar, sobre sus políticas, actividades, recursos y posiciones de *lobby* en cada ejercicio.
- El análisis de perfiles de organización en el Registro, en cambio, proporciona información institucional sobre las organizaciones inscritas, sus ámbitos de interés, recursos e interacciones declaradas con las instituciones europeas.

La inscripción registral no implica que toda la actividad de influencia aparezca en los informes corporativos, ni la ausencia de referencias al *lobby* permite concluir que no haya existido actividad. Como sugieren varias de las referencias conceptuales citadas, parte de la influencia política puede suceder en contextos de «zona gris» ajenos al escrutinio de las normativas e iniciativas voluntarias de transparencia.

Esta distinción resulta especialmente relevante porque, durante la mayor parte del periodo analizado, no existió una obligación general y explícita de informar sobre *lobby* en los informes anuales o de sostenibilidad. La Directiva 2014/95/UE y su transposición española mediante la Ley 11/2018 exigían información sobre cuestiones como la corrupción, el soborno y la integridad, pero no establecían un apartado específico sobre *lobby*, grupos de interés, relaciones institucionales o huella legislativa (European Parliament y Council of the European Union, 2014; España, 2018). El cambio más significativo se produce con las Normas Europeas de Información sobre Sostenibilidad (NEIS) aprobadas en 2023.

2. Marco conceptual: ¿están obligadas las empresas a informar sobre su gestión del *lobby*?

2.1 *Lobby* y huella legislativa

El *lobby* puede definirse como el conjunto de actividades mediante las cuales organizaciones, empresas, asociaciones o particulares intentan influir en la elaboración, aplicación o modificación de políticas públicas y normas. Esta actividad no es necesariamente ilícita ni incompatible con la democracia. Puede proporcionar a los

decisores públicos información técnica, conocimiento sectorial y propuestas normativas. Hall y Deardorff (2006) describen, precisamente, el *lobby* como una forma de «subsidio legislativo», puesto que los grupos de interés aportan información y trabajo especializado al proceso legislativo. Sin embargo, la influencia política también puede producir asimetrías de acceso, conflictos de interés, captura regulatoria y formas de corrupción o influencia indebida, especialmente cuando no existe información suficiente sobre quién interviene, en nombre de quién, con qué recursos y sobre qué materias (Beyers et al., 2008; OECD, 2010, 2021).

La información sobre las posiciones y actividades de influencia política puede proceder de dos tipos de fuentes:

- Del ámbito corporativo: empresas y organizaciones empresariales, en respuesta a obligaciones regulatorias o marcos voluntarios de reporte; o bien como parte de sus informes anuales, políticas, notas de prensa y otras comunicaciones públicas.
- Del ámbito de las instituciones públicas: como parte de las legislaciones sobre transparencia y acceso a la información por parte de la ciudadanía.

La huella legislativa debe entenderse como un mecanismo de trazabilidad de la influencia ejercida durante la elaboración de una norma concreta. Su finalidad es dejar constancia de qué representantes de intereses participaron en el procedimiento, en nombre de quién actuaron, con qué autoridades o instituciones contactaron, sobre qué aspectos intervinieron y qué documentos, propuestas o posiciones trasladaron. De este modo, la huella legislativa vincula la actividad de influencia con un expediente normativo específico y permite valorar qué intereses contribuyeron a configurar su contenido final (Transparency International EU, 2015). Se diferencia, por tanto, de los registros de transparencia, que ofrecen principalmente información general sobre los sujetos registrados y sus recursos, y del reporte corporativo anual, que recoge la autodescripción agregada de la actividad política de una empresa.

La huella legislativa constituye una herramienta más contextual y procedimental, aunque su eficacia depende de que la información sea obligatoria, suficientemente detallada, verificable y accesible. En el ámbito europeo, su incorporación se ha promovido durante años, pero fundamentalmente como una práctica voluntaria o recomendada, sin que exista todavía una obligación general de documentar de forma exhaustiva la intervención de los grupos de interés en cada proceso legislativo (Kotanidis, 2023).

Por ello, conviene distinguir tres objetos de transparencia, relacionados, pero no equivalentes:

- El primero es la transparencia del sujeto que pretende influir: quién es, a quién representa y qué recursos emplea, normalmente mediante registros de grupos de interés.

- El segundo es la transparencia de la interacción: quién se reunió con quién, cuándo, sobre qué asunto y con qué documentación o posiciones.
- El tercero es el reporte corporativo de la actividad política: la información que una empresa proporciona periódicamente (por ejemplo, en los informes de gestión o estados no financieros) sobre sus contribuciones políticas, relación con funcionarios y autoridades públicas, actividades de *lobby*, afiliación a asociaciones y posiciones respecto a normativas y políticas públicas.

Estos tres planos suelen tener diferentes niveles de especificidad, lo que dificulta la obtención de una imagen nítida sobre *quién* ha podido influir *en qué*, y *de qué modo* (formatos y contenidos de las interacciones). Un registro institucional puede mostrar la existencia y características de un grupo de interés sin revelar la totalidad de sus contactos; del mismo modo, la ausencia de información en un informe corporativo no permite concluir que la empresa no haya desarrollado actividad de influencia.

Esta distinción es especialmente relevante para el presente estudio. El análisis del Registro de Transparencia permite observar la infraestructura institucional de identificación de los grupos de interés y sus relaciones declaradas con las instituciones públicas a escala europea. El análisis empresa-año, en cambio, permite estudiar cómo las propias empresas informan (o no) sobre su actividad de influencia política en sus informes anuales y de sostenibilidad (cubriendo idealmente el ámbito nacional, comunitario e internacional).

2.2 Un campo normativo tardío, fragmentado y predominantemente voluntario

La regulación contemporánea del *lobby* en Europa se desarrolló de forma relativamente tardía y fragmentaria. Durante buena parte del siglo XX, la influencia organizada sobre los poderes públicos no fue objeto de obligaciones generales de transparencia comparables a las existentes en otros ámbitos de la información corporativa. La regulación se concentró progresivamente en códigos de conducta, registros institucionales, normas de acceso y mecanismos de prevención de conflictos de interés, más que en obligaciones sistemáticas de reporte por parte de las empresas.

Como se expondrá con mayor detalle más adelante (véase secc. 2.7, «Registro de Transparencia de la UE»), en el ámbito de la UE, la Comisión Europea creó en 2008 un Registro de Representantes de Intereses y un código de conducta en el marco de la Iniciativa Europea de Transparencia. En 2011, el Parlamento Europeo y la Comisión establecieron un registro común de representantes de intereses. La evolución culminó con el Acuerdo Interinstitucional de 2021 (European Parliament et al., 2021), que amplió el marco común al Consejo y formalizó un registro denominado «obligatorio». No obstante, esta obligatoriedad debe interpretarse con precisión: no se trata de una ley general que obligue a todas las organizaciones que realizan *lobby* a registrarse y revelar

exhaustivamente sus actividades, sino de un sistema de condicionalidad para acceder a determinados contactos, reuniones o actividades institucionales. El Tribunal de Cuentas Europeo (2024) ha subrayado que el acuerdo no es un acto legislativo y que presenta limitaciones en materia de cobertura, control y aplicación.

Esta arquitectura explica que el Registro de Transparencia y el reporte corporativo hayan evolucionado durante años por vías separadas. El primero se orienta principalmente a hacer visibles los intereses organizados que interactúan con las instituciones europeas. El segundo no incorporó inicialmente un campo específico para el *lobby*, de modo que las referencias empresariales a la actividad política dependieron de decisiones voluntarias, de la interpretación de los estándares internacionales de sostenibilidad y de la materialidad atribuida por cada compañía a los riesgos relacionados con la influencia política y la interacción con las instituciones públicas.

2.3 La trayectoria europea: de la transparencia institucional al reporte corporativo

Un antecedente normativo relevante es la Directiva 2014/95/UE, que introdujo para determinadas grandes empresas y grupos la obligación de elaborar un estado de información no financiera. Esta información debía abarcar, entre otras materias, cuestiones medioambientales, sociales, derechos humanos y lucha contra la corrupción y el soborno. La Directiva permitía además utilizar marcos nacionales, europeos o internacionales de reporte, como el Pacto Mundial de Naciones Unidas, las Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o los estándares de Global Reporting Initiative (GRI).

La propia Directiva se refería a instrumentos para combatir la corrupción y el soborno, sin exigir una descripción autónoma de las actividades de influencia política. Esta diferencia es importante: antes de las NEIS, una empresa podía incluir la información que considerase oportuna sobre relaciones institucionales, asuntos públicos o contribuciones políticas en caso de considerar que se trataba de un riesgo o impacto de importancia relativa (material), pero dicha inclusión no constituía, por regla general, un requisito legal específico sobre *lobby*.

La transposición española mediante la Ley 11/2018 siguió esta estructura. La norma obligó a determinadas sociedades y grupos de tamaño significativo, especialmente entidades de interés público y grandes empresas, a informar sobre políticas, resultados, riesgos e indicadores relativos a diversas materias no financieras. Entre ellas figuraban la prevención de la corrupción y el soborno, la prevención del blanqueo de capitales y determinadas contribuciones a fundaciones o entidades sin ánimo de lucro. La ley no incluyó, sin embargo, un apartado específico sobre *lobby*, grupos de interés, reuniones con autoridades, posiciones regulatorias o contactos con partidos políticos. Tampoco creó una obligación general para que las empresas identificasen a los intermediarios

utilizados, cuantificasen sus gastos de *lobby* o explicasen sus principales posiciones legislativas.

Por ello, la Ley 11/2018 debe entenderse como parte del contexto normativo que permitió abordar indirectamente la actividad política empresarial bajo los marcos de corrupción, integridad y responsabilidad corporativa, pero sin incluir expresamente el *lobby*. Además, el régimen de verificación previsto para el estado de información no financiera se centraba inicialmente en comprobar la existencia o presencia de la información con alcance de seguridad limitada, lo que limitaba la garantía sobre su exhaustividad, precisión o comparabilidad.

El cambio más relevante se produce con la Directiva (UE) 2022/2464, relativa a la información corporativa sobre sostenibilidad (CSRD), y con el Reglamento Delegado (UE) 2023/2772, que aprobó la primera versión de las NEIS. Estas normas comenzaron a incorporar el *lobby* como una materia expresamente identificable dentro de la información sobre gobernanza, integridad y conducta empresarial (norma NEIS G1). El requisito de divulgación NEIS G1-5 se denomina «Influencia política y actividades de *lobby*» y exige a las empresas incluidas en el ámbito de aplicación informar sobre sus actividades y compromisos relacionados con la influencia política.

El contenido obligatorio de la NEIS G1-5 comprende, entre otros puntos de datos, la identificación de los responsables de estas actividades; el valor total de las contribuciones políticas monetarias y en especie, directas o indirectas; los principales temas y posiciones defendidas en las actividades de *lobby*; la relación de esas posiciones con los impactos, riesgos y oportunidades materiales de la empresa; y, cuando proceda, el nombre y número de identificación en el Registro de Transparencia de la UE o en un registro equivalente de un Estado miembro. También contempla información sobre el nombramiento de miembros de los órganos de administración que hubieran ocupado determinados cargos comparables en la administración pública o en organismos reguladores durante los dos años anteriores (cubriendo, aunque de modo muy restrictivo, el fenómeno de las «puertas giratorias»; véase cap. 7, «Historia del lobby bancario», secc. 7, «Puertas giratorias»).

Este cambio debe calificarse como una innovación normativa significativa, pero no como la instauración de una huella legislativa completa desde el lado empresarial. El requisito de divulgación NEIS G1-5 no exige publicar el gasto total (directo e indirecto) en *lobby* ni las cuotas abonadas a asociaciones de *lobby*, si bien estos elementos aparecen como información adicional que la empresa puede proporcionar en determinadas circunstancias (Comisión Europea, 2023).

Además, las divulgaciones temáticas de las NEIS están sujetas, con carácter general, al análisis de doble materialidad. Esto significa que la empresa debe reportar una materia cuando resulte material por sus impactos sobre las personas o el medio ambiente, por sus efectos financieros, o por ambas dimensiones. En consecuencia, G1-5 no constituye

una obligación universal e idéntica para todas las empresas cotizadas, sino una obligación aplicable a las entidades incluidas en el perímetro de la CSRD y modulada por la materialidad, las disposiciones transitorias y las reglas de aplicación correspondientes. Para las empresas de la primera oleada de la CSRD, las nuevas reglas comenzaron a aplicarse al ejercicio 2024, cuyos informes se publicaron principalmente en 2025.

2.4 La regulación del *lobby* en España: un marco normativo incompleto y fragmentado

En España, la debilidad de la regulación estatal del *lobby (véase cap. 7, «Historia del lobby bancario», secc. 3.4, «Registros españoles de grupos de interés»)* ha sido señalada durante años por organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. El informe de la cuarta ronda de evaluación del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) constató la ausencia de normas específicas sobre la relación de los parlamentarios con lobistas y grupos de interés, así como la inexistencia de un registro y de obligaciones legales para informar sobre las consultas mantenidas (GRECO, 2013).

La quinta ronda de evaluación volvió a señalar la falta de reglas aplicables a los altos cargos del poder ejecutivo en sus contactos con lobistas y terceros que pretendieran influir en la acción pública (GRECO, 2019). El GRECO recomendó establecer reglas sobre estos contactos y divulgar la identidad de quienes intentasen influir, la persona o entidad en cuyo nombre actuaban y el objeto de la actividad. También señaló la conveniencia de publicar agendas que incluyeran las reuniones con lobistas y otros terceros. Estas recomendaciones muestran que la demanda de una regulación más robusta no es reciente y que el problema ha sido abordado, en buena medida, desde la prevención de la corrupción y la integridad pública, más que desde el derecho de sociedades o el reporte de sostenibilidad.

La sociedad civil ha formulado demandas similares. Transparency International España reclamó la creación de un registro obligatorio, que incluyera mecanismos de control, códigos de conducta, sanciones y una mayor trazabilidad de la influencia sobre la elaboración normativa (Transparency International España, 2014). En el ámbito europeo, distintas organizaciones han defendido la denominada huella legislativa, al menos desde finales de la década de 2000, si bien durante años se mantuvo como una práctica voluntaria o recomendada para instituciones, empresas y organizaciones.

Ante la ausencia de un marco estatal general consolidado, surgieron iniciativas institucionales y autonómicas de alcance desigual. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) creó en 2016 un registro público, gratuito y voluntario de grupos de interés, acompañado de un decálogo ético. En el ámbito autonómico, algunas normas fueron más exigentes. Aragón estableció un registro público y obligaciones relacionadas con la identificación de las actividades de influencia, la publicidad de agendas y determinados mecanismos de control (Comunidad Autónoma de Aragón, 2017). La

normativa valenciana incorporó asimismo referencias al registro de grupos de interés y a la huella legislativa (Comunitat Valenciana, 2018), mientras que otras comunidades desarrollaron registros y códigos propios.

La actual configuración de los registros de transparencia españoles supone un ejemplo revelador acerca de las limitaciones de la voluntariedad y la necesidad de avanzar hacia regulaciones que promuevan una mayor definición e interoperabilidad de las obligaciones de información que afectan a los diferentes actores. La inscripción puede ser voluntaria en algunos organismos y operar como condición de acceso o interacción institucional en otros. También varían el sujeto obligado, la información exigida, la publicidad de las reuniones, la inclusión de la huella legislativa y el régimen sancionador.

2.5 Los estándares voluntarios como antecedente del reporte empresarial

Antes de la NEIS G1-5, el antecedente más relevante para el reporte corporativo fue el estándar GRI 415: Public Policy, publicado en 2016. GRI 415 considera dentro de la política pública la participación empresarial mediante actividades de *lobby* y las contribuciones políticas financieras o en especie, directas o indirectas. El estándar también reconoce los riesgos de corrupción, soborno e influencia indebida asociados a estas actividades (Global Reporting Initiative, 2016).

Cuando la política pública se considera un asunto material, GRI 415 requiere reportar la información de gestión correspondiente y la cuantía total de las contribuciones políticas, desagregada por país o región y por tipo de destinatario o beneficiario. También contempla la explicación de los métodos utilizados para estimar las contribuciones en especie y reconoce las contribuciones indirectas canalizadas a través de lobistas, organizaciones benéficas, grupos de reflexión o asociaciones empresariales vinculadas a partidos o causas políticas.

No obstante, las recomendaciones sobre los asuntos significativos en los que la empresa participa, sus posiciones y las posibles diferencias entre dichas posiciones y sus políticas públicas declaradas no tienen el mismo carácter (obligatorio y transversal) que sus requisitos de divulgación. El estándar funciona dentro de un sistema voluntario basado en la materialidad y permite justificar omisiones; además, GRI no establece por sí mismo sanciones jurídicas ni un régimen uniforme de aseguramiento externo. La información puede estar verificada en algunos informes, pero la existencia, alcance y profundidad de esa verificación dependen del marco aplicable y de las decisiones de cada empresa y del propio verificador.

La literatura académica ha señalado precisamente estas limitaciones. Bunea (2018) muestra que los mecanismos europeos de transparencia pueden mejorar la visibilidad formal de los grupos de interés sin cerrar necesariamente la brecha informativa sobre su influencia efectiva. Năstase y Muurmans (2020) interpretan el Registro de Transparencia europeo como un sistema voluntario en el que la reputación y los incentivos de acceso

institucional sustituyen parcialmente a la coerción jurídica. En el ámbito empresarial, Favotto y Kollman (2021) observan que el aumento de la transparencia corporativa sobre asuntos políticos puede coexistir con divulgaciones ceremoniales o poco detalladas, especialmente cuando las empresas no explican sus posiciones, sus estrategias de coordinación o sus resultados.

2.6 Implicaciones para el análisis empresa-año

La trayectoria descrita justifica el análisis longitudinal de informes corporativos. Hasta la aprobación de las NEIS, el *lobby* estuvo escasamente sometido a obligaciones legales de información empresarial. Las referencias existentes podían aparecer bajo categorías próximas —corrupción, integridad, relaciones institucionales, política pública, contribuciones políticas, asociaciones sectoriales o asuntos públicos—, pero su presencia dependía en gran medida de marcos voluntarios, decisiones de materialidad y estrategias corporativas de legitimación.

La aprobación de la NEIS G1-5 introduce un cambio semántico y normativo: el *lobby* pasa a ser una categoría expresamente reconocida dentro de un estándar europeo de reporte de sostenibilidad. No obstante, este cambio no elimina los problemas de comparación. La información anterior a la aplicación de las NEIS no es necesariamente inexistente, sino que puede estar distribuida en categorías distintas. Asimismo, la ausencia de una divulgación posterior a G1-5 no demuestra que la empresa no haya ejercido influencia política, debido a la materialidad, las exclusiones, las disposiciones transitorias y las diferencias en el alcance de la información publicada.

Por ello, el análisis empresa-año (véase cap. 6, «Documentación corporativa») debe interpretarse como un estudio de la visibilidad, institucionalización y forma de reconocimiento corporativo del *lobby*, y no como una medición exhaustiva de la actividad real de influencia. La unidad temporal permite observar si, cuándo y cómo las empresas incorporan el *lobby* a sus narrativas de sostenibilidad y conducta empresarial. El contraste con el Registro de Transparencia añade una dimensión institucional diferente: mientras el registro identifica organizaciones y relaciones declaradas con las instituciones públicas, los informes corporativos muestran la autodescripción empresarial de sus actividades políticas. La comparación entre ambos planos puede ser analíticamente productiva, siempre que no se suponga una correspondencia automática entre inscripción registral, actividad efectiva y divulgación corporativa.

En síntesis, el *lobby* ha sido tradicionalmente una actividad con escasas obligaciones de información jurídicamente exigibles, tanto en España como en la UE. Durante años, su tratamiento se produjo de forma indirecta a través de la lucha contra la corrupción, la transparencia institucional y los estándares voluntarios de sostenibilidad. La NEIS G1-5 representa el primer reconocimiento europeo explícito del *lobby* como objeto de reporte corporativo, pero su alcance continúa siendo condicionado, selectivo y limitado en

comparación con una verdadera huella legislativa. Esta evolución proporciona la base normativa para analizar los informes empresa-año como un espacio en el que puede observarse la transición desde la invisibilidad o el tratamiento indirecto hacia una divulgación más explícita, aunque todavía incompleta y de comparabilidad desigual.

2.7 El Registro de Transparencia de la UE

Según su presentación en su propia web (Comisión Europea, s.f.-d), el Registro:

> es una base de datos en la que figuran las organizaciones que tratan de influir en el proceso legislativo y de aplicación de políticas de las instituciones de la UE. El registro hace visibles qué intereses se persiguen, quién los defiende y con qué presupuesto. De este modo, el registro hace posible el control público, dando a los ciudadanos y a otros grupos de interés la posibilidad de hacer un seguimiento de las actividades de los grupos de presión.

De acuerdo con el informe anual de 2024 (Consejo de Administración del Registro de Transparencia, 2024), el Registro de Transparencia de la UE reunía a 13.118 representantes de intereses inscritos, repartidos en trece categorías; predominaban las organizaciones, plataformas y redes no gubernamentales (3.607) y las empresas y grupos empresariales (3.488), seguidas de las asociaciones comerciales y empresariales (2.636). Por ubicación de la sede, España era el cuarto país que concentraba el mayor grupo de declarantes (7 %, en torno a 918 declarantes), por detrás de Bélgica (19 %), Alemania (13 %) y Francia (11 %).

Tabla 1: Representantes de intereses inscritos en el Registro de Transparencia de la UE según categoría, a cierre de 2024

Categoría	Declarantes
Organizaciones, plataformas y redes no gubernamentales y similares	3.607
Empresas y grupos	3.488
Asociaciones comerciales y empresariales	2.636
Sindicatos y asociaciones profesionales	992
Grupos de reflexión e instituciones de investigación	583
Otras organizaciones, entidades públicas o mixtas	524
Consultorías profesionales	518
Instituciones académicas	336
Asociaciones y redes de autoridades públicas	181
Consultores que trabajan por cuenta propia	128
Bufetes de abogados	73
Organizaciones que representan a las iglesias y las comunidades religiosas	48
Entidades, oficinas o redes establecidas por terceros países	4

Fuente: elaboración propia a partir de Consejo de Administración del Registro de Transparencia (2024).

Sus antecedentes se remontan al Libro Verde de 2006 sobre la Iniciativa Europea en favor de la Transparencia (Comisión Europea, 2006), documento en el que se planteaba la creación de un registro voluntario para los actores que se relacionan con la Comisión Europea. Este Registro, de libre acceso para la ciudadanía, se define con mayor precisión en la Comunicación de la Comisión de 2007 sobre el seguimiento del Libro Verde «Iniciativa europea en favor de la transparencia» (Comisión Europea, 2007). El Registro de Representantes de Intereses entró en funcionamiento en 2008, junto con la aprobación de un Código de conducta de adhesión obligatoria para las organizaciones y los particulares inscritos (Comisión Europea, 2008). Se trataba de un acto administrativo, no incorporado a la legislación europea: los inscritos se comprometían a facilitar una serie de datos mínimos sobre los recursos humanos y económicos empleados en sus relaciones con autoridades o funcionarios de la Comisión. El Parlamento Europeo, por su parte, disponía de su propio sistema interno de acreditación para autorizar las reuniones con autoridades y funcionarios, sobre el que se realizaba una divulgación muy limitada.

En 2011 se acuerda integrar el Registro de la Comisión y el sistema de acreditación del Parlamento Europeo en una única base de datos, mediante el Acuerdo interinstitucional relativo al establecimiento de un Registro de transparencia común (Parlamento Europeo y Comisión Europea, 2011). En 2014 se introducen reformas destinadas a mejorar la precisión de los datos reportados (Parlamento Europeo y Comisión Europea, 2014). En 2016, la Comisión propuso por primera vez un registro de transparencia obligatorio que abarcara también al Consejo (Comisión Europea, 2016), propuesta que cristalizó en 2021, cuando se produce un nuevo hito en la configuración del Registro, a partir del Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un registro de transparencia obligatorio (European Parliament et al., 2021). Finalmente, en 2024 se produce una nueva revisión de las obligaciones de información establecidas (Comisión Europea, 2024a, 2024b; Tribunal de Cuentas Europeo, 2024), con una ampliación en cuanto al rango de funcionarios respecto a los cuales deben reportarse las reuniones —extendida al personal directivo de la Comisión— y un refuerzo de la obligatoriedad de inscripción en Registro para acceder a reuniones con autoridades de las instituciones implicadas.

El Registro supone un avance notable en cuanto a la accesibilidad de la información y ha experimentado reformas muy significativas a lo largo del periodo analizado. En su configuración actual es más integrador —al incorporar a las tres instituciones bajo un marco común—, más exhaustivo en los datos exigidos, más riguroso en los controles de calidad y cada vez más próximo a una noción de obligatoriedad, en la medida en que el alta en el Registro se ha convertido en requisito previo para acceder a reuniones con un rango creciente de responsables y personal de las instituciones.

No obstante, la herramienta sigue presentando limitaciones que diversos actores han puesto de relieve. Organizaciones de la sociedad civil especializadas en la vigilancia del *lobby* —como Corporate Europe Observatory, LobbyControl o Transparency International EU— han señalado que la información del Registro depende de la autodeclaración de los propios inscritos y que su fiabilidad se ve comprometida por datos incompletos o inexactos y por una capacidad de control y sanción todavía limitada (Corporate Europe Observatory y LobbyControl, 2022; Transparency International EU, 2024). El propio Consejo de Administración reconoce, además, que el Registro no es una herramienta adecuada para rastrear y medir la influencia extranjera ni para detectar injerencias de terceros países, pese a ser uno de los ámbitos de mayor preocupación pública (Consejo de Administración del Registro de Transparencia, 2024, secc. V.1).

A ello se añade una amplia «zona gris» de la representación de intereses que escapa al radar del Registro: los contactos informales, la influencia ejercida a través de canales nacionales o de las representaciones permanentes, o la actividad de intermediarios y entidades que no siempre declaran a quién representan realmente. En su expresión más extrema, esta opacidad conecta con episodios directamente delictivos, como el denominado *Qatargate* —el escándalo de presunta corrupción destapado en el Parlamento Europeo a finales de 2022, con acusaciones de pagos de terceros países para influir en sus decisiones—, que evidenció hasta qué punto los mecanismos de transparencia, por sí solos, no bastan para prevenir la captura ilícita de las instituciones (Transparency International EU, 2025)[1].

En resumen, se trata de una herramienta imprescindible y perfectible a un tiempo: su mejora continua resulta valiosa tanto para los propios grupos de interés, que encuentran en ella un marco legítimo y predecible para su actividad, como desde la óptica del control democrático de las instituciones europeas y de su interacción con los actores privados.

2.8 Las principales organizaciones

Para la trayectoria histórica de estos actores y de los bancos analizados, véase cap. 7, «Historia del *lobby* bancario».

EBF: La Federación Bancaria Europea (EBF) es uno de los principales organismos representantes del sector bancario europeo. Según la presentación de la organización en su página web, une a 33 asociaciones bancarias nacionales en Europa que en conjunto representan a unos 3.500 bancos y declara estar comprometida con una economía europea próspera, sustentada en un ecosistema financiero estable, seguro e inclusivo

[1]El caso, destapado el 09/12/2022, implicó registros de la policía belga en Bruselas con incautación de más de 1,5 millones de euros en efectivo y la imputación de eurodiputados y exeurodiputados acusados de recibir pagos de Catar y Marruecos a cambio de favorecer sus intereses en el Parlamento Europeo, en parte a través de ONG interpuestas.

(European Banking Federation, s.f.). Actúa unificada ante las instituciones de la UE y organismos internacionales en temas financieros, regulatorios y económicos.

AFME: La Asociación para los Mercados Financieros en Europa (AFME) es una organización que representa a los principales bancos en los mercados financieros europeos, con experiencia en una serie de asuntos regulatorios y de mercados de capitales. Representa a más de 150 bancos líderes mundiales y europeos, así como a otros actores importantes del mercado. La asociación declara que su misión es abogar por mercados de capitales profundos, competitivos e integrados a nivel mundial (Association for Financial Markets in Europe, s.f.-a).

ESBG: El Grupo Europeo de Ahorro y Banca Minorista (ESBG) es la rama europea del Instituto Mundial de Ahorro y Banca Minorista (WSBI), que representa a 1.570 millones de clientes en todo el mundo. Según su página web, ESBG es una asociación especializada en bancos de ahorro y banca minorista europeos con sede en Bruselas (European Savings and Retail Banking Group, s.f.), y los miembros de la organización actúan con visión territorial, desempeñando un papel relevante en la financiación de la economía local mediante la transformación del ahorro local en préstamos para hogares y pymes.

Eurosif: Eurosif (European Sustainable Investment Forum) está integrada por Foros de Inversión Sostenible (SIF) de toda la UE, Suiza y el Reino Unido, los cuales representan en total a unas 400 organizaciones. La mayoría de estos foros incluyen gestores de activos, inversores institucionales, proveedores de índices y empresas de investigación y análisis ambiental, social y de gobernanza (ESG) (Eurosif, s.f.-a). Las actividades de Eurosif consisten en contribuir a las políticas públicas y realizar investigaciones que permitan comprender mejor la inversión sostenible y los obstáculos a los que se enfrentan los inversores orientados a la sostenibilidad.

AEB: La Asociación Española de Banca (AEB) es una asociación profesional abierta a todos los bancos españoles y extranjeros que operan en España. Aunque la afiliación es voluntaria, en la práctica la mayoría de los bancos en España son miembros de la Asociación. Desde su creación en 1977 ha estado comprometida con el desarrollo del sistema bancario español y con la contribución de este al crecimiento económico del país (Asociación Española de Banca, s.f.).

CECA: La Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) es una asociación bancaria encargada de representar, defender y difundir los intereses de sus entidades asociadas. Les proporciona asesoramiento y apoyo en su propósito de ofrecer servicios que promuevan la inclusión financiera y el acceso al crédito. CECA es miembro activo de las asociaciones internacionales que representan el modelo de banca minorista (CECA, s.f.).

UNACC: La Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC) es la asociación más representativa del sector de las cooperativas de crédito en España. Pueden formar parte de la UNACC todas las sociedades cooperativas de crédito del territorio español. La

UNACC tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad para obrar. Su estructura y funcionamiento se ajustan a los principios formulados por la Alianza Cooperativa Internacional (Unión Nacional de Cooperativas de Crédito, s.f.).

3. Metodología: análisis de información en el Registro de Transparencia

El objetivo del análisis realizado en esta sección es describir las prioridades de influencia política, actividades y recursos destinados al *lobby* en el ámbito europeo por parte de los bancos españoles y las principales organizaciones que representan sus intereses.

Como universo de análisis, se han considerado los datos reportados en el Registro de Transparencia de la UE por parte de aquellos grupos bancarios españoles que figuraban entre los diez primeros en términos de activos a cierre de 2024 en España y que además contaban con perfil en el Registro. Asimismo, se incluyen en el análisis las mayores organizaciones que representan los intereses de estos bancos a escala nacional y europea (además de Eurosif como contraste representativo de la inversión socialmente responsable); considerando, en todo caso, la información reportada a fecha de corte de 31/07/2025.

Tabla 2: Listado de empresas y organizaciones analizadas

Empresas	Organizaciones (España)	Organizaciones (UE)
Banco Sabadell	AEB	EBF
Banco Santander	CECA	AFME
BBVA	UNACC	ESBG
CaixaBank		Eurosif

Fuente: elaboración propia.

Para cada uno de los actores analizados, se registra la información reportada en una plantilla Excel por actor, cuyos campos se corresponden con los incluidos en los perfiles del Registro. Una vez terminada esta recopilación, se procede al análisis agregado y comparativo de la información reportada por las diferentes organizaciones en el Registro.

4. Resultados del análisis: perfiles en el Registro de Transparencia

4.1 Presencia y estructura de representación ante la UE: bancos y organizaciones sectoriales españoles

A 31/07/2025, solo cuatro de los diez mayores bancos españoles en función de su volumen de activos (contados a cierre del ejercicio 2024) cuentan con perfil en el Registro: Banco Sabadell, Banco Santander y BBVA desde 2014, y CaixaBank desde 2015.

Entre estos cuatro bancos, la estructura de representación no es homogénea. Tres de ellos —Santander, BBVA y CaixaBank— cuentan con una oficina específica en Bruselas para gestionar sus relaciones con la UE, encabezada por cargos dedicados en exclusiva a las relaciones con las instituciones públicas (Santander, BBVA y CaixaBank). El Banco Sabadell constituye la excepción: gestiona esas relaciones desde su sede corporativa española, a cargo del secretario general del Consejo de Administración. Es una diferencia significativa, porque revela dos modelos distintos de acceso a Bruselas —presencia permanente sobre el terreno frente a seguimiento desde la sede nacional— pese a tratarse de entidades del mismo sector y de tamaño comparable.

Por su parte, las organizaciones sectoriales incluidas en el análisis muestran un patrón más nítido, ligado a su ámbito de actuación. Las cuatro organizaciones de ámbito europeo —EBF, AFME, ESBG y Eurosif— sitúan su oficina de referencia para las relaciones con la UE en Bruselas, encabezadas por sus máximos responsables ejecutivos. En cambio, las organizaciones de ámbito español —AEB, CECA y UNACC— canalizan su representación ante la Unión principalmente a través de sus respectivas direcciones generales y presidencias nacionales, situadas en España. Se reproduce así, a escala de las asociaciones, la misma lógica que se observa en los bancos: la proximidad física a Bruselas depende del ámbito —europeo o nacional— de cada actor.

Un rasgo común atraviesa todos los perfiles analizados: los responsables designados por estos *lobbies* para estas funciones son directivos de alto perfil, con experiencia previa en instituciones financieras o reguladoras europeas. La imagen de conjunto que dibujan estos datos es la de un mapa de representación de dos velocidades —actores con presencia estable en Bruselas y actores que operan desde sus sedes nacionales—, en el que la ubicación de la oficina responsable funciona como un indicador revelador de la intensidad y el enfoque con que cada entidad aborda su relación con la UE.

Tabla 3: País en el que se sitúa la oficina encargada de las relaciones con la UE y posición de la persona jurídicamente responsable

Empresa/Organismo	País	Posición
Banco Sabadell	España	Secretario General, D. Gonzalo Barettino Coloma
Banco Santander	Bélgica	Director of EU Corporate Affairs, D. Alicia Sanchis Arellano
BBVA	Bélgica	Head of European Affairs, Jaime Vázquez
CaixaBank	Bélgica	Head of Public Affairs, Christian Eduardo Castro Torres
EBF	Bélgica	Chief Executive Officer, D. Wim Mijs
AFME	Bélgica	Chief Executive, D. Adam Farkas
ESBG	Bélgica	Managing Director, D. Peter Simon
Eurosif	Bélgica	Executive Director, D.ª Aleksandra Palinska

Empresa/Organismo	País	Posición
AEB	España	Presidenta, D.ª Alejandra Kindelán
CECA	España	Director General, José María Méndez Álvarez-Cedrón
UNACC	España	Presidente, Manuel Ruiz Escudero

Fuente: perfiles de las entidades en el Registro de Transparencia de la UE.

4.2 Objeto de la representación: políticas de interés y comunicación declarada

La descripción de las normativas o políticas objeto de interés y de las actividades de comunicación relacionadas se plantea, en los perfiles de los bancos, como secciones narrativas y con un nivel de especificidad menor que el de apartados posteriores. En términos generales, los bancos remiten al seguimiento de «iniciativas con posibles impactos» (Banco Sabadell, BBVA) y enfatizan los aspectos positivos de sus relaciones institucionales: CaixaBank y BBVA mencionan expresamente su voluntad de «compartir conocimiento», mientras que Banco Santander y CaixaBank subrayan su interés por contribuir a un «crecimiento sostenible» y, en general, a metas vinculadas a la responsabilidad social corporativa. Entre las temáticas o iniciativas señaladas destacan las relacionadas con los mecanismos prudenciales, las finanzas sostenibles, la digitalización y la protección de consumidores e inversores.

En cuanto a las actividades de comunicación, el nivel de detalle es notablemente desigual: solo Banco Santander y BBVA las reportan, en ambos casos mencionando de manera general su participación en consultas y grupos de trabajo de las instituciones de la UE. El caso de Banco Santander presenta una particularidad: declara organizar, desde 2007, un congreso anual en Madrid sobre regulación financiera (la Santander International Banking Conference). BBVA ofrece la descripción más pormenorizada —reuniones con funcionarios de la UE, intervenciones en audiencias y conferencias, respuestas a consultas públicas, investigación, elaboración de *position papers* y participación en grupos de expertos de la Comisión—, lo que resulta coherente con el hecho, señalado en el apartado anterior, de que sea uno de los bancos con oficina propia en Bruselas. Banco Sabadell y CaixaBank, en cambio, no consignan actividad de comunicación alguna.

Las organizaciones sectoriales —europeas y españolas— comparten en buena medida las áreas de interés declaradas por los bancos, pero se diferencian de ellos en un aspecto claro: la descripción de sus actividades de comunicación es, por lo general, más extensa y detallada. Entre las de ámbito europeo, y según lo reportado por la organización en su perfil en el Registro, la EBF declara el espectro más amplio: regulación y supervisión bancaria (estándares prudenciales, recuperación y resolución, garantía de depósitos), cuestiones digitales (ciberseguridad, protección de datos, inteligencia artificial), mercados financieros, fiscalidad y contabilidad, finanzas sostenibles y banca minorista, además de un intercambio periódico con el Banco Central Europeo (BCE) en materia de política

monetaria; entre sus actividades comunicativas destaca la publicación de manifiestos y *position papers*, como «Boosting Europe» (European Banking Federation, 2019) con recomendaciones para el marco legislativo de la UE. La AFME concentra su seguimiento en los mercados financieros mayoristas —Unión de los Mercados de Capitales, Directiva y Reglamento relativos a los mercados de instrumentos financieros (MiFID II/MiFIR), Reglamento sobre infraestructuras del mercado europeo (EMIR), requisitos prudenciales, resolución bancaria, titulización o finanzas digitales, entre otros muchos— y comunica principalmente mediante informes y estudios técnicos (como *Sustainable Finance in Europe: Regulatory State of Play*), respuestas a consultas de la Comisión y declaraciones que abogan por una regulación más armonizada y proporcionada (Association for Financial Markets in Europe, s.f.-b). El ESBG se orienta a la banca minorista y la sostenibilidad —protección del consumidor, inclusión financiera, pagos, digitalización o ciberseguridad, responsabilidad social corporativa, entre otros— y en 2024 publicó su *Manifesto for Responsible Retail Banking 2024-2029* (European Savings and Retail Banking Group, 2024) con propuestas políticas dirigidas a reforzar la banca de proximidad, la educación financiera y la sostenibilidad. Eurosif, por su parte, presenta el perfil más especializado: se centra en la regulación europea de finanzas sostenibles (Taxonomía, Reglamento de divulgación de información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros [SFDR], Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad [CSDDD], MiFID II, CSRD y European Sustainability Reporting Standards [ESRS]) y despliega la comunicación más diversificada del grupo de entidades analizadas —*position papers* e informes, boletín mensual, actividad diaria en redes sociales e incluso un pódcast propio, «Sustainability Bridges» (Eurosif, s.f.-b).

En el caso de los *lobbies* de ámbito español, el contraste interno es acusado. La AEB ofrece la declaración más escueta de todas las entidades analizadas, limitándose a vincularse con la regulación bancaria y las iniciativas de la Comisión que afecten a los bancos españoles. La CECA, en el extremo opuesto, presenta el perfil más exhaustivo: tiende a apoyar políticas de desarrollo de un marco regulatorio europeo centrado en la estabilidad financiera y la protección del consumidor, enumera decenas de directivas y reglamentos —desde los marcos prudencial y de resolución hasta el crédito hipotecario, los pagos, las finanzas sostenibles o el euro digital— y acompaña su ficha con una relación detallada de sus comentarios a las consultas más recientes de la Comisión Europea. Por último, la UNACC orienta su actividad hacia un marco normativo adaptado a las cooperativas de crédito, participando en iniciativas europeas sobre regulación bancaria, supervisión prudencial o protección del consumidor financiero, con atención a la recuperación y resolución bancaria, los esquemas de garantía de depósitos, la prevención del blanqueo de capitales, los servicios de pago y la financiación sostenible.

Considerados de forma agregada, los perfiles revelan un núcleo temático compartido por todos los actores —regulación prudencial, finanzas sostenibles, digitalización y protección del consumidor—, sobre el que se proyecta, sin embargo, una marcada heterogeneidad

en el grado de detalle con que cada entidad describe su actividad. Esa disparidad, que va desde la escueta línea de la AEB hasta el minucioso inventario de la CECA o de AFME, y desde el silencio de Sabadell y CaixaBank en materia de comunicación hasta la profusa descripción de Eurosif, no solo refleja distintas culturas de transparencia, sino que ilustra una de las limitaciones estructurales del Registro ya apuntadas: al basarse en la autodeclaración, la información resulta desigual y difícilmente comparable entre unos declarantes y otros.

Tabla 4: Áreas de política de la UE objeto de interés declarado, por entidad

Entidad	P	R	MC	PD	FS	PC	FC	AML	DIG
Banco Sabadell (ES)	X	X		X	X				
Banco Santander (ES)	X	X		X		X			
BBVA (ES)	X	X	X	X	X	X	X		X
CaixaBank (ES)	X	X	X	X	X		X	X	X
EBF (Asoc. Europea)	X	X	X	X	X		X	X	X
AFME (Asoc. Europea)	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ESBG (Asoc. Europea)	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Eurosif (Asoc. Europea)					X				
AEB (Asoc. Española)	X								
CECA (Asoc. Española)	X	X	X	X	X	X	X	X	X
UNACC (Asoc. Española)	X	X	X	X		X		X	

Leyenda: P = Prudencial y supervisión · R = Recuperación, resolución y garantía de depósitos · MC = Mercados de capitales (MiFID, EMIR, CMU/SIU, titulización) · PD = Pagos y euro digital · FS = Finanzas sostenibles · PC = Protección del consumidor/inversor · FC = Fiscalidad y contabilidad · AML = Prevención del blanqueo (AML/CFT) · DIG = Digitalización, innovación y ciberseguridad.

Fuente: elaboración propia a partir de los perfiles de las entidades en el Registro de Transparencia de la UE. El detalle exhaustivo de las directivas, reglamentos y consultas declarados por CECA y UNACC figura en el anexo I.

4.3 Intergrupos parlamentarios y foros sectoriales: presencia declarada

Los intergrupos del Parlamento Europeo —o las agrupaciones no oficiales de naturaleza similar que cubren temas no abordados por aquellos— constituyen «un foro para el intercambio informal de puntos de vista sobre cuestiones específicas entre los distintos grupos políticos y para facilitar el contacto entre los diputados y la sociedad civil» (Parlamento Europeo, s.f.-c). Se componen de diputados de al menos tres grupos políticos diferentes y se establecen de común acuerdo entre los presidentes de dichos grupos al comienzo de cada legislatura. Pese a no ser órganos oficiales del Parlamento, están reconocidos por este y pueden ejercer una influencia decisiva en los posicionamientos de las distintas fuerzas políticas. En estos intergrupos pueden intervenir representantes de la sociedad civil y organizaciones sindicales o empresariales, pero para hacerlo deben estar inscritas en el Registro y cumplir una serie de obligaciones de transparencia específicas (Parlamento Europeo, s.f.-d). De ahí el interés de examinar en qué medida los actores analizados recurren a esta vía.

En el caso de los bancos, el resultado es inequívoco: ninguna de las cuatro entidades declara haber participado en intergrupos ni en agrupaciones no oficiales de naturaleza similar. En cuanto a otras estructuras, solo Banco Sabadell y BBVA mencionan su participación en grupos de expertos vinculados a la UE —el Sabadell figura como miembro del NPL Advisory Panel promovido por la Comisión Europea, y BBVA en el European Parliamentary Financial Services Forum (EPFSF)—. CaixaBank, por su parte, no informa directamente en el Registro y se limita a remitir a su web corporativa. Banco Santander no declara participación alguna en este tipo de foros.

Las organizaciones sectoriales muestran un patrón algo más matizado, aunque igualmente marcado por la escasa presencia en intergrupos. De las cuatro organizaciones de ámbito europeo, solo Eurosif declara participar en un intergrupo del Parlamento Europeo, concretamente en el de «Atracción de Inversiones para Garantizar una Unión Europea Competitiva y Sostenible» (IG10-03), lo que resulta coherente con su perfil, más vinculado a la agenda política y regulatoria de la sostenibilidad y la inversión responsable. Reconocido por el Parlamento Europeo para la legislatura 2024-2029, su objetivo declarado es ofrecer una visión de conjunto de las múltiples dimensiones de la inversión y de la agenda de competitividad de la UE, movilizando capital público y privado hacia las infraestructuras sostenibles, la innovación, la transformación industrial y la transición hacia una economía climáticamente neutra (Parlamento Europeo, s.f.-a). El propio intergrupo enmarca su trabajo en el diagnóstico del Informe Draghi, según el cual Europa necesita reforzar su potencial de crecimiento con inversión para que sus empresas mantengan el liderazgo frente a la competencia global (Investment Intergroup, s.f.). Su formato resulta especialmente ilustrativo del tipo de influencia que estos espacios permiten: reúne de manera expresa a eurodiputados, industria, actores financieros y sociedad civil, y opera con «socios oficiales» y mesas redondas de alto nivel sobre

financiación, lo que ofrece a los actores privados un acceso temprano y transversal a diputados de distintos grupos políticos en torno a la agenda de competitividad e inversión.

El resto de organizaciones sectoriales —EBF, AFME y ESBG— no declaran participación en intergrupos, lo que sugiere que su interlocución con las instituciones europeas se canaliza principalmente a través de reuniones bilaterales, consultas públicas y foros sectoriales; el ESBG, de hecho, declara su implicación en «todas las cuestiones relacionadas con la industria europea de servicios financieros», sin vincularla a un intergrupo concreto.

En las organizaciones de ámbito español, la participación en estos espacios se produce de manera indirecta, a través de sus federaciones europeas de referencia: la AEB canaliza su representación mediante la EBF, y la CECA mediante la ESBG. La UNACC, en cambio, no hace constar presencia alguna en el Registro por esta vía.

Considerando estos datos, la fotografía es la de un canal de influencia que parece infrautilizado por el sector financiero analizado: los intergrupos apenas aparecen —una sola entidad de once, Eurosif, declara participar en uno—, y la presencia en otros foros se concentra en unos pocos grupos de expertos de la Comisión. Ello refuerza la idea de que, para estos actores, la representación de intereses ante la UE descansa sobre todo en el contacto bilateral y en los cauces sectoriales, más que en los espacios semiformales del Parlamento.

Tabla 5: Participación en intergrupos y agrupaciones no oficiales del Parlamento Europeo y en otros foros y plataformas apoyados por la UE

	Intergrupos y agrupaciones	Otros
Banco Sabadell	N/A	Members of the NPL Advisory Panel promoted by the EU Commission
Banco Santander	N/A	N/A
BBVA	N/A	EPFSF (European Parliamentary Financial Services Forum)
CaixaBank	N/A	N/A
EBF	N/A	N/A
AFME	N/A	N/A
ESBG	N/A	All matters related to the European Financial Services Industry
Eurosif	Atracción de Inversiones para Garantizar una Unión Europea Competitiva y Sostenible	N/A

	Intergrupos y agrupaciones	Otros
AEB	N/A	Indirectamente a través de la Federación Bancaria Europea
CECA	N/A	Indirectamente a través de la Agrupación Europea de Cajas de Ahorros y Bancos Minoristas (ESBG)
UNACC	N/A	N/A

Fuente: elaboración propia a partir de los perfiles de las entidades en el Registro de Transparencia de la UE.

4.4 Reuniones declaradas con la Comisión Europea (2014-2024)

En cuanto al número de reuniones con autoridades de la Comisión reportadas en el Registro, la actividad de los bancos está fuertemente concentrada. Destaca de forma acusada Banco Santander (112 reuniones en el periodo), seguido a distancia por BBVA (52), mientras que CaixaBank reporta 13 y Banco Sabadell apenas una en todo el periodo analizado (en 2019). Esta distribución es coherente con lo observado en apartados anteriores sobre la estructura de representación: los dos bancos con equipos dedicados y presencia estable en Bruselas —Santander, con su equipo de EU Government Relations, y BBVA, con oficina propia— son precisamente los que concentran el grueso del contacto directo, en tanto que Sabadell, que gestiona sus relaciones desde la sede española y sin oficina en Bruselas, registra una actividad testimonial. Conviene señalar, además, que la actividad de Santander no solo es la más elevada, sino también la más sostenida en el tiempo, con cifras de dos dígitos en la mayoría de los ejercicios, frente a un perfil más irregular en BBVA.

El año 2018 fue el de mayor volumen para el conjunto de los bancos, con 31 reuniones. Este pico coincide con un momento de agenda regulatoria financiera especialmente densa: en marzo de 2018 la Comisión presentó su Plan de Acción de Finanzas Sostenibles —origen del posterior marco de la Taxonomía y la divulgación (SFDR)—, mientras se encontraba en plena tramitación la revisión del marco prudencial bancario (paquete del Reglamento y la Directiva de Requisitos de Capital, CRR II/CRD V), dos expedientes que figuran entre las áreas de interés prioritarias declaradas por las entidades analizadas (Parlamento Europeo, s.f.-b). En contraste, 2019 apenas registró 16 reuniones, lo que probablemente refleja una combinación de menor intensidad coyuntural de la agenda, el ciclo de elecciones europeas y la transición entre las presidencias de Juncker y von der Leyen.

Las organizaciones sectoriales europeas presentan un patrón comparable en su concentración, aunque con protagonistas distintos. La EBF es la más activa, con un volumen bastante constante y picos notables en 2022 (17) y 2023 (10), lo que refleja su papel central como representante del sector bancario europeo. La AFME mantiene

también una presencia significativa, especialmente entre 2015 y 2018, y vuelve a registrar una actividad alta en 2021 (16 reuniones), coherente con su interés en la agenda de la Unión de los Mercados de Capitales y la regulación financiera. En cambio, la ESBG muestra una participación mucho más limitada y estable (entre 0 y 4 reuniones anuales), y Eurosif aparece solo a partir de 2021, con cifras escasas (un máximo de 3 en 2023), en línea con su perfil más reciente y especializado en finanzas sostenibles. Un dato revelador al cruzar ambos bloques: la interlocución directa de Banco Santander (112) supera incluso la de la propia federación bancaria europea, la EBF (77) —un caso en el que la actividad individual de una entidad excede a la de su asociación sectorial de referencia—.

En el caso de las organizaciones españolas, el número de reuniones es muy limitado. La AEB es la más activa, sobre todo a partir de 2021 (con 6, 10 y 7 reuniones en 2021, 2022 y 2023), un repunte que la sitúa por delante de organizaciones europeas como la ESBG o Eurosif. La CECA, en cambio, no registra ningún encuentro directo, probablemente porque canaliza su interlocución a través de la ESBG, como ya se apuntó. La UNACC apenas figura con una reunión en 2022, lo que confirma una presencia institucional mínima y una representación fundamentalmente indirecta en el ámbito europeo.

Tomados globalmente, los datos muestran que la interlocución directa con la Comisión se concentra en un núcleo reducido de actores —Banco Santander y BBVA entre los bancos; EBF y AFME entre las asociaciones europeas; y, de forma creciente, la AEB entre las españolas—, mientras el resto mantiene una presencia marginal o indirecta. Esa concentración correlaciona estrechamente con la existencia de estructuras dedicadas a las relaciones institucionales con la UE, lo que sugiere que el acceso directo a la Comisión es, sobre todo, función de la capacidad organizativa desplegada a tal efecto.

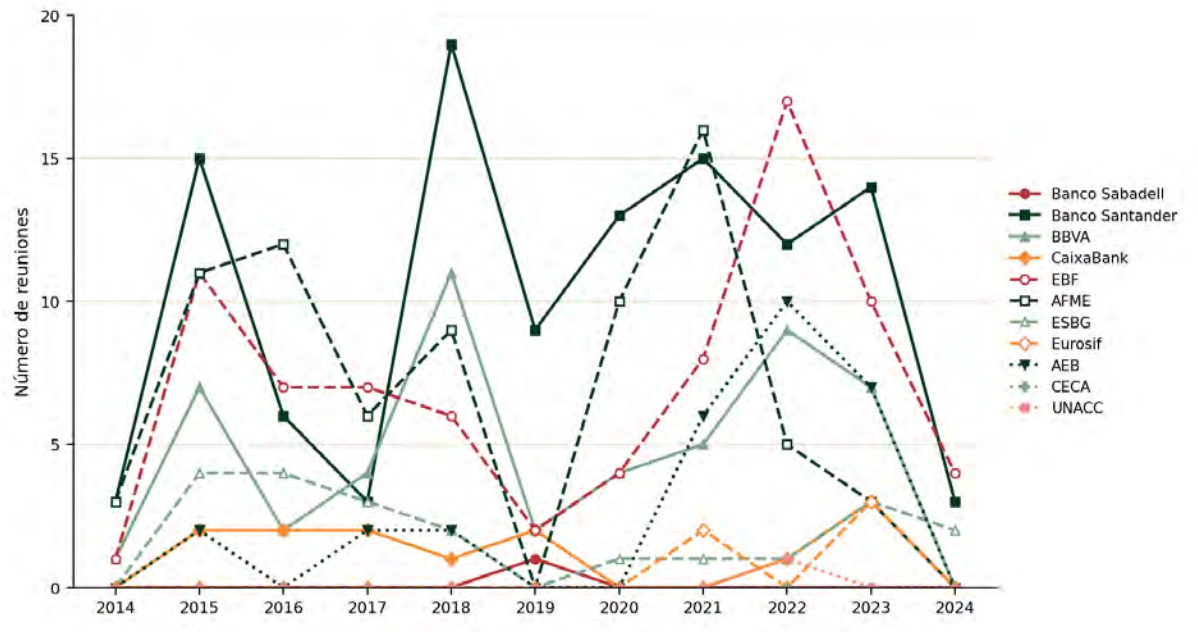
Tabla 6: Número de reuniones reportadas por entidad y año con la Comisión Europea (2014-2024)

Entidad	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Banco Sabadell	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Banco Santander	3	15	6	3	19	9	13	15	12	14	3	112
BBVA	1	7	2	4	11	2	4	5	9	7	0	52
CaixaBank	0	2	2	2	1	2	0	0	1	3	0	13
EBF	1	11	7	7	6	2	4	8	17	10	4	77
AFME	3	11	12	6	9	0	10	16	5	3	0	75
ESBG	0	4	4	3	2	0	1	1	1	3	2	21
Eurosif	0	0	0	0	0	0	0	2	0	3	0	5
AEB	0	2	0	2	2	0	0	6	10	7	0	29

Entidad	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
CECA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
UNACC	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Total	8	52	33	27	50	16	32	53	56	50	9	386

Fuente: elaboración propia a partir de los datos reportados por las entidades a 31/07/2025 en el Registro de Transparencia de la UE.

Figura 1: Evolución del número de reuniones declaradas con la Comisión Europea por entidad (2014-2024)



Fuente: elaboración propia a partir de las reuniones con la Comisión Europea reflejadas en los perfiles de las entidades en el Registro de Transparencia de la UE.

4.5 El tipo o rango formal de los interlocutores de la Comisión Europea

En cuanto al tipo o rango formal de las autoridades, lo más habitual es que estas reuniones se celebren con miembros del gabinete de autoridades como los comisarios, los vicepresidentes ejecutivos o los directores generales. El recuento[2] para el periodo 2014-2024 asciende a 386 reuniones: 54 con comisarios, 27 con vicepresidentes, 46 con directores generales, y 257 con miembros de gabinete. Además, se mantienen 2 registros no clasificables.

Entre los bancos, de forma consecuente con los resultados anteriores, Banco Santander vuelve a destacar de forma acusada y en todos los niveles. Le sigue BBVA, con un patrón similar, aunque de menor volumen. CaixaBank concentra su escasa actividad en el nivel de dirección general y, en menor medida, en comisarios y gabinete, mientras que Banco

[2]Cada reunión se asigna una sola vez según el interlocutor de mayor rango formal presente, mientras que los nombres, cargos y tipos secundarios se conservan por separado.

Sabadell se limita a una única reunión, con un director general. Este contraste es coherente con lo observado en apartados anteriores: los dos bancos con estructura dedicada en Bruselas —Santander y BBVA— son los únicos que alcanzan con cierta frecuencia los niveles políticos más altos (comisarios y vicepresidentes), mientras que Sabadell y CaixaBank apenas acceden a esos escalones.

Por lo que respecta a las autoridades concretas, el recuento de la hoja de reuniones con la Comisión Europea para el periodo 2014-2024 muestra una concentración significativa en los equipos vinculados a la regulación financiera. Entre los bancos analizados, los miembros del gabinete de Valdis Dombrovskis acumulan 37 reuniones: 23 con Banco Santander, 13 con BBVA y 1 con CaixaBank. Dombrovskis fue vicepresidente de la Comisión para el Euro y el Diálogo Social y, entre 2016 y 2019, también responsable de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales. Durante la Comisión von der Leyen fue vicepresidente ejecutivo para «Una Economía al Servicio de las Personas» y asumió además la cartera de Comercio desde 2020.

Los miembros del gabinete de Mairead McGuinness suman otras 25 reuniones: 16 con Banco Santander, 8 con BBVA y 1 con CaixaBank. McGuinness fue comisaria de Servicios Financieros, Estabilidad Financiera y Unión de los Mercados de Capitales entre 2020 y 2024, cartera que había estado vinculada previamente a las responsabilidades de Dombrovskis. En conjunto, ambos equipos reúnen 62 contactos con los bancos analizados: 39 corresponden a Santander, 21 a BBVA y 2 a CaixaBank. Santander concentra así el 62,9 % de estas reuniones, frente al 33,9 % de BBVA y el 3,2 % de CaixaBank.

En las reuniones directas con comisarios, Mairead McGuinness y Miguel Arias Cañete encabezan el recuento, con 6 reuniones cada uno. Arias Cañete fue comisario de Acción por el Clima y Energía durante la Comisión Juncker (2014-2019). Les sigue Carlos Moedas, con 3 reuniones, habiendo ocupado el cargo de comisario de Investigación, Ciencia e Innovación durante el mismo periodo.

Entre los vicepresidentes, Valdis Dombrovskis aparece en primer lugar, con 5 reuniones; Margrethe Vestager suma 4; y Andrus Ansip, 3. Vestager fue comisaria de Competencia entre 2014 y 2019 y vicepresidenta ejecutiva para «Una Europa Adaptada a la Era Digital», manteniendo asimismo la responsabilidad de Competencia, entre 2019 y 2024. Ansip fue vicepresidente responsable del Mercado Único Digital durante la Comisión Juncker.

En el nivel de dirección general destacan Olivier Guersent, con 12 reuniones; Roberto Viola, con 6; y John Berrigan y Daniel Calleja Crespo, con 4 cada uno. Guersent fue director general de la DG de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales (DG FISMA) entre 2015 y 2019 y pasó a dirigir la DG de Competencia (DG COMP) desde 2020. Roberto Viola es director general de la DG de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnología (DG CONNECT). John Berrigan ejerció inicialmente como director general adjunto de DG FISMA y asumió la dirección general en 2020. Por su parte, Daniel

Calleja Crespo fue director general de la DG de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes (DG GROW) hasta 2015, de DG Medio Ambiente entre 2015 y 2020 y del Servicio Jurídico de la Comisión desde julio de 2020.

La distribución de los contactos sugiere, por tanto, una doble vía de interlocución: una dimensión política, articulada a través de los gabinetes de los responsables de las carteras económicas y financieras, y una dimensión administrativa y técnica, especialmente visible en DG FISMA, DG COMP y DG CONNECT.

Tabla 7: Número de reuniones reportadas por entidad y tipo de autoridad de la Comisión Europea (2014-2024)

Entidad	Comisario	Vicepresidente	Director General	Miembro de Gabinete	No clasificable	Total
Banco Sabadell	0	0	1	0	0	1
Banco Santander	18	6	15	73	0	112
BBVA	8	5	5	34	0	52
CaixaBank	3	0	6	3	1	13
EBF	11	10	4	52	0	77
AFME	6	1	10	57	1	75
ESBG	6	4	2	9	0	21
Eurosif	0	0	0	5	0	5
AEB	2	1	3	23	0	29
CECA	0	0	0	0	0	0
UNACC	0	0	0	1	0	1
Total	54	27	46	257	2	386

Nota: la observación adicional que hacía subir el recuento a 387 era un registro de Santander clasificado como «Otros», del 05/06/2015; queda fuera de esta tabla porque no pertenece a ninguna de las categorías solicitadas.

Fuente: elaboración propia a partir de los perfiles de las entidades en el Registro de Transparencia de la UE.

4.6 Reuniones declaradas con el Parlamento Europeo (2021-2024)

En cuanto a las reuniones reportadas con miembros y autoridades del Parlamento Europeo, se trata de un dato disponible solo desde noviembre de 2021, como consecuencia de la reforma que amplió progresivamente[3] la obligación de publicar las

[3]Durante 2021, todos los miembros del Parlamento Europeo estaban alentados a publicar sus reuniones con representantes de intereses, mientras que la obligación se aplicaba específicamente a ponentes, ponentes alternativos y

reuniones a la totalidad de los eurodiputados, empezando por quienes desempeñaban funciones específicas (ponentes, ponentes alternativos y presidentes de comisión), en el marco de la entrada en vigor del Acuerdo Interinstitucional de 2021 sobre el Registro de transparencia obligatorio (Parlamento Europeo, 2021).

Entre los bancos, el patrón de concentración vuelve a repetirse: Banco Sabadell no reporta ninguna reunión, BBVA apenas cuatro y CaixaBank catorce, mientras que Banco Santander lidera de nuevo la clasificación a gran distancia, con un total de 38 reuniones entre 2021 y 2024. Como en el caso de las reuniones con la Comisión, la descripción de los motivos de la reunión presenta un grado de detalle variable, si bien aquí se incluyen además datos como el procedimiento legislativo con el que se relaciona la reunión o el comité o delegación asociado a ella.

Tabla 8: Número de reuniones reportadas por entidad y año con el Parlamento Europeo (2021-2024)

Entidad	2021	2022	2023	2024	Total
Banco Sabadell	0	0	0	0	0
Banco Santander	1	13	16	8	38
BBVA	0	1	2	1	4
CaixaBank	0	5	6	3	14
EBF	0	18	10	7	35
AFME	1	10	14	5	30
ESBG	0	5	3	3	11
Eurosif	1	0	1	2	4
AEB	1	6	6	5	18
CECA	0	1	0	1	2
UNACC	0	0	0	0	0
Total anual	4	59	58	35	156

Fuente: elaboración propia a partir de las reuniones con el Parlamento Europeo reflejadas en los perfiles de las entidades en el Registro de Transparencia de la UE.

Entre las entidades bancarias y sectoriales analizadas se identifican 156 reuniones declaradas con el Parlamento Europeo entre 2021 y 2024. La distribución revela una fuerte concentración, con tres entidades que concentran el 66 % del total: Banco Santander acumula 38 reuniones, seguido de la EBF, con 35, y la AFME con 30. A mayor distancia aparecen AEB, con 18 reuniones; CaixaBank, con 14; ESBG, con 11; BBVA y

presidentes de comisión. La publicación obligatoria para todos los eurodiputados se extendió posteriormente, desde el 01/11/2023. Por tanto, la serie 2021-2024 incluida en este análisis combina periodos sujetos a diferentes niveles de obligación y no debe interpretarse como una serie plenamente homogénea.

Eurosif, con 4 cada una; y CECA, con 2. No se localizaron registros de reuniones para Banco Sabadell ni UNACC[4].

En conjunto, las organizaciones europeas suman 80 reuniones con europarlamentarios o autoridades del Parlamento Europeo entre 2021 y 2024, frente a 56 de los bancos españoles y 20 de las asociaciones españolas.

La actividad se concentra especialmente en 2022 y 2023 (75 % del total sumando ambos años), con 59 y 58 reuniones respectivamente, frente a 4 en 2021 y 35 en 2024. Este patrón, congruente con el observado respecto a la Comisión, es particularmente visible en las organizaciones europeas: la EBF registra 18 reuniones en 2022, 10 en 2023 y 7 en 2024, mientras que AFME alcanza 10, 14 y 5 reuniones en esos mismos años. En el ámbito español, AEB presenta una trayectoria más sostenida, con 1 reunión en 2021, 6 en 2022, 6 en 2023 y 5 en 2024.

Entre los bancos, Santander concentra la mayor parte de la interlocución parlamentaria y mantiene presencia en los cuatro años, mientras que CaixaBank y BBVA muestran una actividad más limitada y reciente. Santander presenta además una interlocución más reiterada: un eurodiputado aparece en 6 reuniones y otros dos en 4 cada uno. Esos tres interlocutores concentran 14 de sus 38 reuniones, el 36,8 %. En el resto de entidades predominan contactos más fragmentados y, según los nombres registrados, principalmente con eurodiputados españoles.

La revisión de los motivos y referencias legislativas consignados en los registros muestra que las reuniones se relacionan principalmente con la regulación bancaria y financiera europea. Entre los asuntos identificados con mayor frecuencia aparecen el EU Banking Package 2021, los requisitos prudenciales vinculados al CRR, la regulación de infraestructuras y mercados financieros —incluido EMIR—, la aplicación de Basilea III y la Unión Bancaria. También se registran referencias a la CSDDD, a las finanzas sostenibles, a la transparencia y a otros expedientes vinculados a la respuesta económica de la UE. En algunos casos, las fichas especifican además el procedimiento legislativo, la comisión parlamentaria o la delegación relacionada con la reunión, aunque el nivel de detalle no es homogéneo entre entidades[5].

En síntesis, los datos apuntan a una interlocución parlamentaria desigual y concentrada en un número reducido de actores, con un papel especialmente destacado de Santander y de las grandes asociaciones financieras europeas.

[4]Sin perjuicio de que se haya reportado interlocución parlamentaria correspondiente al periodo analizado con posterioridad respecto a la fecha de corte establecida el 31/07/2025.

[5]Dado el formato libre a la hora de informar sobre el contenido de la reunión, existe una falta de trazabilidad que impide la clasificación inequívoca de las temáticas abordadas; especialmente en aquellos casos en que únicamente se aporta una descripción general como «normativa bancaria».

4.7 La vía formal de participación: consultas públicas y hojas de ruta

En cuanto a las contribuciones a consultas públicas y hojas de ruta, entre los bancos la actividad se concentra claramente en las primeras. BBVA es la entidad más activa, con diez consultas y dos hojas de ruta, seguida a distancia por Banco Santander y CaixaBank (seis consultas y una hoja de ruta cada uno), mientras que Banco Sabadell vuelve a ser la que menos participa, con solo dos consultas y ninguna hoja de ruta.

Conviene recordar que las consultas son un proceso formal de participación —abierto a público y expertos— que recoge recomendaciones antes de preparar una propuesta normativa, mientras que las hojas de ruta tienen como objetivo informar y facilitar la participación activa en procesos posteriores de consulta, y se caracterizan por lo general por una menor extensión, una convocatoria más breve y formatos de respuesta más abiertos (Comisión Europea, s.f.-a).

Entre las materias de interés de los bancos, ninguna consulta es mencionada por los cuatro a la vez, aunque sí existen numerosos temas compartidos por varios de ellos: destacan las consultas relacionadas con los índices de referencia (informe del art. 54 del Reglamento de *benchmarks*), la información no financiera o de sostenibilidad corporativa, y la inteligencia artificial (Libro Blanco sobre IA), además de la economía y los servicios digitales. En cuanto a las hojas de ruta, más escasas, se mencionan por ejemplo la relativa al Reglamento sobre productos de valores respaldados por bonos soberanos (Santander) o la Estrategia de Igualdad de Género 2020-2024 (BBVA).

El patrón cambia de forma llamativa al pasar a las organizaciones sectoriales, donde la relación tiende a invertirse: las asociaciones declaran, por lo general, más hojas de ruta que consultas —la EBF, por ejemplo, reúne catorce consultas frente a veintiocho hojas de ruta; la ESBG, diez frente a veintiuna; la AFME, nueve frente a diecisiete—, lo que refleja un seguimiento mucho más amplio y temprano del conjunto de expedientes en tramitación, propio de actores cuya función es la vigilancia regulatoria sistemática del sector, destacando en iniciativas sobre revisión de la Unión Bancaria y de la Unión de los Mercados de Capitales, los requisitos de capital y resolución bancaria, la armonización de las leyes de insolvencia, y los regímenes de retención y fiscalidad transfronteriza, todos ellos claves para definir el equilibrio entre estabilidad y competencia en el sector.

En el plano temático, la EBF y la AFME muestran un claro interés por los marcos prudenciales, el tratamiento de los riesgos y la supervisión transfronteriza, en línea con su preocupación por evitar cargas regulatorias que puedan afectar a la competencia en el sector. La ESBG, por su parte, orienta buena parte de sus aportaciones a la banca minorista y la inclusión financiera (véase cap. 4, «Inclusión financiera»), subrayando la necesidad de reglas que no penalicen a las entidades de menor tamaño frente a los grandes grupos europeos.

En paralelo, los cuatro grupos europeos dedican atención a las normas de finanzas sostenibles y gobierno corporativo, si bien es Eurosif quien presenta el perfil más nítidamente especializado en ese ámbito: pese a su escasa actividad en número (una consulta y una hoja de ruta), ambas se concentran en la regulación de la divulgación de finanzas sostenibles (SFDR) y en los gestores de fondos alternativos, coherente con su enfoque exclusivo en la transparencia y la sostenibilidad.

Entre las organizaciones españolas, la AEB es la más activa, con participación tanto en consultas como en hojas de ruta sobre regulación prudencial, sostenibilidad financiera, digitalización y protección del consumidor; sus aportaciones se centran en la armonización de los requisitos de capital, la revisión de las normas de crédito hipotecario y al consumo, la estrategia de inversores minoristas, los pagos instantáneos y el marco de finanzas abiertas (*open finance*) y acceso a datos en el sector financiero. La CECA participa en iniciativas sobre regulación prudencial, crédito hipotecario, inversión minorista, eficiencia energética y finanzas sostenibles. La UNACC, en cambio, no refleja participación ni en consultas ni en hojas de ruta en su perfil del Registro.

Vistos en su conjunto, los datos confirman que la participación en la fase de consulta reproduce la lógica de concentración observada en apartados anteriores: unas pocas entidades —BBVA entre los bancos; EBF, AFME y ESBG entre las asociaciones europeas; y la AEB entre las españolas— acaparan el grueso de las contribuciones, mientras el resto mantiene una presencia reducida o nula. La distinta relación entre consultas y hojas de ruta según el tipo de actor sugiere, además, dos modelos de participación: uno más puntual y selectivo en los bancos, centrado en los expedientes que les afectan directamente, y otro de vigilancia regulatoria amplia y continuada en las asociaciones sectoriales.

Tabla 9: Participación en consultas públicas y hojas de ruta por entidad

Entidad	Consultas (nº)	Hojas de ruta (nº)	Principales áreas temáticas
Banco Sabadell	2	0	Datos abiertos, inteligencia artificial
Banco Santander	6	1	Índices de referencia, sostenibilidad corporativa, crédito hipotecario, fiscalidad digital, datos abiertos
BBVA	10	2	Criptoactivos, requisitos de capital, sostenibilidad corporativa, IA, pagos instantáneos, economía digital (Data Act, DSA, identidad digital)
CaixaBank	6	1	Criptoactivos, ciberseguridad, fiscalidad digital, información corporativa, sostenibilidad
EBF	14	28	Marco prudencial y de resolución, fiscalidad, pagos, finanzas

Entidad	Consultas (nº)	Hojas de ruta (nº)	Principales áreas temáticas
			sostenibles, digital, AML, protección del consumidor
AFME	9	17	Mercados de capitales, fiscalidad (retenciones), inversión minorista, titulización, prudencial, IA y datos
ESBG	10	21	Banca minorista, inversión minorista, crédito al consumo, pymes, pagos, finanzas sostenibles, IA
Eurosif	1	1	Divulgación de finanzas sostenibles (SFDR), gestores de fondos alternativos
AEB	9	13	Requisitos de capital, crédito hipotecario y al consumo, inversión minorista, pagos instantáneos, finanzas abiertas, SFDR, SIU, insolvencia
CECA	4	6	Requisitos de capital, crédito hipotecario, inversión minorista, eficiencia energética, SIU, SFDR
UNACC	0	0	No declara

Fuente: elaboración propia a partir de los perfiles de las entidades en el Registro de Transparencia de la UE (recuento y detalle íntegro en el anexo II).

4.8 Pertenencia a grupos de expertos de la Comisión: el acceso a la fase técnica

Según la Comisión Europea, los grupos de expertos y otras entidades similares ofrecen asesoramiento y conocimientos especializados en la elaboración de propuestas legislativas e iniciativas políticas, la preparación de actos delegados, la aplicación de la legislación, los programas y las políticas de la Unión y, en caso necesario, la preparación previa de actos de ejecución antes de su presentación al comité correspondiente (Comisión Europea, s.f.-c). Se trata de espacios con gran capacidad de influir en fases de decisión clave de la UE, y que cuentan con un Registro específico y diferenciado del Registro de Transparencia (Comisión Europea, s.f.-b)[6]. El acceso a estos foros es especialmente revelador desde la óptica del análisis del *lobby*, porque sitúa a la entidad no ya como interlocutor externo, sino dentro del propio proceso de asesoramiento técnico de la Comisión.

[6]El Registro de grupos de expertos es una base de datos independiente del Registro de Transparencia.

Entre los bancos, todos menos CaixaBank declaran pertenecer al menos a uno de estos grupos, si bien la participación es en todos los casos reducida (uno o dos grupos por entidad). Banco Sabadell figura en el Commission expert group on Technology Infrastructures y en el NPL Advisory Panel; BBVA, en el Payment Systems Market Expert Group y también en el NPL Advisory Panel; y Banco Santander, en el Group of experts on restructuring and insolvency law. El único grupo en el que coinciden dos de las entidades analizadas es el NPL Advisory Panel (E03784), sobre préstamos dudosos, en el que participan Sabadell y BBVA, un solapamiento coherente con la relevancia de la gestión de la morosidad para el sector.

El contraste entre las organizaciones sectoriales europeas es acusado. Solo la EBF y la ESBG mantienen presencia activa en grupos de expertos de la Comisión, mientras que la AFME y Eurosif no registran participación directa. Destaca sobre todo la amplia implicación institucional de la EBF, presente en múltiples grupos —entre ellos la Platform on Sustainable Finance, el NPL Advisory Panel, el Euro Cash Advisory Group, el Payment Systems Market Expert Group, el VAT Expert Group o el grupo multilateral de apoyo a la aplicación del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)—, lo que refleja su papel central como interlocutor técnico del sector bancario europeo en materias tan diversas como las finanzas sostenibles, los medios de pago, la fiscalidad o la gestión de riesgos. La ESBG participa en algunos de esos mismos grupos (medios de pago, etiquetado ecológico y efectivo en euros), aunque con una presencia más acotada. Esta distribución evidencia que, dentro de los foros consultivos de la Comisión, la EBF concentra la mayor capacidad de influencia técnica del conjunto analizado.

Entre las organizaciones españolas, únicamente la AEB figura con participación directa, en dos grupos vinculados al espacio europeo de datos financieros y a la lucha contra el fraude del IVA, lo que refuerza su perfil como la asociación española más activa ante las instituciones de la UE. La CECA y la UNACC, en cambio, no registran presencia en estos foros.

En balance, los datos muestran que el acceso a la fase técnica de asesoramiento de la Comisión está aún más concentrado que la interlocución política: una sola entidad —la EBF— acapara la mayoría de las membresías, seguida a distancia por la ESBG y por una participación bancaria testimonial y dispersa, mientras que actores relevantes en otros apartados (AFME, Eurosif, CECA, UNACC) no acceden a estos grupos. Ello sugiere que la influencia en los espacios de asesoramiento especializado tiende a canalizarse a través de las grandes federaciones europeas más que de las entidades individuales, con la excepción de nichos muy concretos —como los préstamos dudosos— en los que algunos bancos sí participan de forma directa. Destacan, además, dos grupos «compartidos» que concentran la presencia del sector: el NPL Advisory Panel (Banco Sabadell, BBVA y EBF) y el Payment Systems Market Expert Group (BBVA, EBF y ESBG). En ambos coinciden bancos

individuales y federaciones europeas, precisamente en las materias —préstamos dudosos y medios de pago— de mayor interés directo para el sector.

Tabla 10: Pertenencia a grupos de expertos de la Comisión Europea y entidades similares

Entidad	Grupos de expertos de la Comisión y otras entidades similares		
	Código y nombre	Tipo	Interés representado
Banco Sabadell	E03928 Commission expert group on Technology Infrastructures	C (miembro)	Finance
	E03784 NPL Advisory Panel	C (miembro)	Finance
Banco Santander	E03362 Group of experts on restructuring and insolvency law	B (miembro)	Finance
BBVA	E02287 Payment Systems Market Expert Group	B (miembro)	Finance
	E03784 NPL Advisory Panel	C (miembro)	Finance
CaixaBank	N/A		
EBF	E00374 European Union Eco-labelling Board	C (miembro)	Finance
	E03537 Multistakeholder expert group to support the application of Regulation (EU) 2016/679	C (miembro)	Finance, Industry
	E00261 Euro Cash Advisory Group	C (miembro)	Finance
	E02813 VAT Expert Group	C (miembro)	Finance, Industry
	E03784 NPL Advisory Panel	C (miembro)	Finance
	E02287 Payment Systems Market Expert Group	B (miembro)	Finance
	X03731/3 Usability and data	C (miembro)	Finance
	X03731 Platform on Sustainable Finance	C (miembro)	Finance
	E03934 Commission Expert Group on Enhanced Coordination of External Financial Tools	C (observador)	Finance
AFME	N/A		
ESBG	E02287 Payment Systems Market Expert Group	B (miembro)	Finance
	E00374 European Union Eco-labelling Board	C (miembro)	Finance
	E00261 Euro Cash Advisory Group	C (miembro)	Industry
Eurosif	N/A		

Entidad	Grupos de expertos de la Comisión y otras entidades similares		
	Código y nombre	Tipo	Interés representado
AEB	E03763 Expert group on European financial data space	B (miembro)	Other
	E03721 Expert group on the implementation of the legislative package to transmit and exchange payment data in order to combat VAT fraud	C (miembro)	Finance
CECA	N/A		
UNACC	N/A		

Nota: la Comisión Europea clasifica a los integrantes de sus grupos de expertos según el tipo de miembro. Los miembros de tipo B son personas físicas designadas a título personal que actúan con independencia y expresan su propia opinión. Los miembros de tipo C son organizaciones —en sentido amplio: empresas, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, universidades, institutos de investigación, bufetes de abogados o consultoras— que representan un interés común compartido por las partes interesadas de un ámbito determinado. La condición de observador, por su parte, permite asistir y participar en los trabajos del grupo, pero sin derecho a voto ni a intervenir en la formulación de recomendaciones o dictámenes.

Fuente: elaboración propia a partir de los perfiles en el Registro de Transparencia de la UE y del Registro de grupos de expertos de la Comisión.

4.9 Recursos humanos y económicos destinados a la representación de intereses

En relación con los recursos destinados a la actividad de representación, procede atender en primer lugar al número de personas que realizan actividades cubiertas por el Registro —según lo declarado por cada entidad— y a su equivalente a tiempo completo (ETC), y en segundo lugar al coste anual estimado de dicha actividad[7].

Entre los bancos, la dotación de personal es modesta y vuelve a situar a Banco Santander a la cabeza, con el mayor equipo (9 personas, 4,5 ETC), seguido de CaixaBank (5 personas, 3,3 ETC) y BBVA (5 personas, 2,5 ETC), mientras que Banco Sabadell presenta la estructura más reducida (3 personas, 1 ETC). Se trata, en todos los casos, de equipos pequeños, coherentes con la naturaleza de entidades individuales que gestionan su relación con la UE como una función más.

El salto respecto a las organizaciones sectoriales europeas es de escala. La AFME es la que más personal dedica a la representación y actividades de *lobby* ante la Unión, con 48 personas (17 ETC), seguida de la EBF (28 personas, 12,9 ETC) y la ESBG (22 personas, 11,5

[7]El Registro de Transparencia recoge estos recursos de forma autodeclarada: el número de personas implicadas en actividades cubiertas por el Registro y su equivalencia a tiempo completo (ETC), así como una estimación del coste anual de dichas actividades, expresada en tramos y referida al último ejercicio cerrado por cada entidad. Cuando procede, se declaran también los intermediarios contratados y el importe abonado a cada uno.

ETC); Eurosif, en cambio, presenta una estructura mucho más reducida y especializada (6 personas, 3,2 ETC), comparable a la de un banco. Estas cifras confirman que AFME y EBF concentran la mayor capacidad operativa, mientras que las entidades más temáticas mantienen una presencia focalizada.

Las organizaciones españolas, por su parte, muestran una estructura más contenida que sus homólogas europeas: la AEB y la CECA cuentan con equipos de 10 y 9 personas, respectivamente, y la UNACC con 5. Conviene un matiz revelador: pese a ser la asociación española con más personas (10), la AEB declara solo 2,4 ETC —la menor proporción de dedicación a tiempo completo de todo el grupo—, lo que sugiere una representación repartida entre muchas personas que dedican a ella una fracción pequeña de su jornada.

Tabla 11: Personas que participan en actividades cubiertas por el Registro

	Número total	Equivalentes a tiempo completo (ETC)
Banco Sabadell	3	1
Banco Santander	9	4,5
BBVA	5	2,5
CaixaBank	5	3,3
EBF	28	12,9
AFME	48	17
ESBG	22	11,5
Eurosif	6	3,2
AEB	10	2,4
CECA	9	4,5
UNACC	5	1,5

Fuente: elaboración propia a partir de los perfiles en el Registro de Transparencia de la UE.

En cuanto al coste anual declarado —que el Registro recoge en tramos, no en cifras exactas—, el patrón se reproduce. Entre los bancos, el menor gasto en el último ejercicio reportado corresponde a Banco Sabadell (entre 50.000 y 99.999 €), seguido de CaixaBank (500.000–599.999 €), mientras que BBVA y Banco Santander declaran el tramo más alto, entre 800.000 y 899.999 € cada uno. Banco Santander presenta, además, una peculiaridad única en todo el grupo analizado: es la única entidad que declara haber recurrido a intermediarios externos para realizar actividades cubiertas por el Registro.

Una vez más, los importes de las asociaciones europeas se sitúan en otro orden de magnitud. El mayor coste corresponde a la AFME (entre 4,5 y 4,99 M€), seguida de cerca por la EBF (entre 4 y 4,49 M€); la ESBG declara un gasto sensiblemente inferior (entre 1,75 y 1,99 M€) y Eurosif el más bajo de las europeas (entre 500.000 y 599.999 €). Ninguna de las cuatro declara haber utilizado intermediarios externos.

Los costes de las organizaciones españolas son notablemente inferiores a los de los grandes *lobbies* europeos: la AEB (300.000–399.999 €) y la CECA (200.000–299.999 €) mantienen presupuestos moderados, y la UNACC el más reducido (50.000–99.999 €), en línea con su menor capacidad de representación ante la UE.

Tabla 12: Estimación de los costes anuales vinculados a las actividades cubiertas por el Registro e intermediarios (último ejercicio reportado)

	Coste estimado	Intermediarios
Banco Sabadell	50.000–99.999 €	No
Banco Santander	800.000–899.999 €	Sí: Fleishman-Hillard (200.000–299.999 €) Global Counsel (50.000–99.999 €)
BBVA	800.000–899.999 €	No
CaixaBank	500.000–599.999 €	No
EBF	4.000.000–4.499.999 €	No
AFME	4.500.000–4.999.999 €	No
ESBG	1.750.000–1.999.999 €	No
Eurosif	500.000–599.999 €	No
AEB	300.000–399.999 €	No
CECA	200.000–299.999 €	No
UNACC	50.000–99.999 €	No

Fuente: elaboración propia a partir de los perfiles en el Registro de Transparencia de la UE.

El panorama que dibujan estos datos es coherente con el del resto del análisis y, si cabe, aún más nítido: la mayor capacidad de representación —tanto en personas como en presupuesto— se concentra en las grandes federaciones europeas, cuyos recursos superan con holgura a los de cualquier banco individual (el presupuesto de la AFME o la EBF quintuplica largamente el del banco que más gasta). Ello refuerza una de las conclusiones transversales del estudio: la representación de intereses del sector ante la UE descansa de forma decisiva en el vehículo asociativo, más que en la acción individual de las entidades. Entre los bancos, Banco Santander vuelve a destacar en todos los indicadores y es, además, el único que externaliza parte de su actividad a través de intermediarios.

4.10 Pertenencia a organizaciones de representación de intereses

Finalmente, en cuanto a la pertenencia a organizaciones que representan sus intereses, se aprecia entre los grandes bancos españoles una notable homogeneidad, con algunas particularidades reseñables. A nivel nacional, todos son miembros de la AEB, mientras que la afiliación a la CECA es residual (solo consta en CaixaBank, lo que es coherente con

su origen histórico ligado a las cajas de ahorros; véase cap. 7, «Historia del *lobby* bancario»). A nivel internacional, los cuatro grandes (Banco Sabadell, Banco Santander, BBVA y CaixaBank) pertenecen tanto al Institute of International Finance (IIF) como a la International Swaps and Derivatives Association (ISDA). A nivel europeo, forman parte de la AFME todos excepto Banco Sabadell.

Este mapa de afiliaciones confirma, desde otro ángulo, un patrón ya observado: la representación descansa sobre una densa red de pertenencias superpuestas —nacional (AEB), europea (AFME) e internacional (IIF, ISDA)— a través de la cual un mismo banco proyecta sus intereses simultáneamente en varios niveles de gobernanza. Banco Sabadell presenta el perfil asociativo más acotado (ausente de AFME), y CaixaBank el más amplio, único presente a la vez en la AEB, la CECA, el IIF, la AFME y la ISDA.

Ahora bien, la red de representación no se agota en las asociaciones estrictamente financieras. La propia AEB es, además, miembro con gran influencia de la patronal española, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) —de cuya financiación inicial el sector bancario fue pieza relevante—, hasta el punto de que la presidenta de la AEB ocupa en la actualidad una de las vicepresidencias de la CEOE (Asociación Española de Banca, s.f.)[8]. La CEOE, a su vez, es el miembro español de BusinessEurope, la gran patronal europea. De este modo, los bancos acceden a un segundo canal de representación —el empresarial general— que se suma al estrictamente sectorial y que llega igualmente hasta Bruselas.

Este segundo canal resulta especialmente ilustrativo del tipo de tensiones que atraviesan la representación de intereses. En el caso de la operación de concentración más relevante del periodo —la oferta pública de adquisición (OPA) de BBVA sobre Banco Sabadell (véase cap. 7, «Historia del lobby bancario», secc. 5.5, «Pandemia y segunda ola de fusiones»)—, la CEOE se ha visto en una posición delicada precisamente por su composición: su presidente, Antonio Garamendi, ha declinado pronunciarse sobre el fondo de la operación al ser ambas entidades socias de la patronal y miembros de la AEB, y se ha limitado a criticar la intervención del Gobierno (véase cap. 8, «Consecuencias de la concentración») y a reclamar seguridad jurídica y celeridad («CEOE rechaza la "intervención" del Gobierno», 2025). La operación llegó incluso a dividir internamente a la CEOE, enfrentando a su cúpula con patronales territoriales contrarias a la fusión por su impacto sobre la competencia y el empleo («La opa de BBVA sobre Sabadell divide a CEOE», 2024). El episodio evidencia una limitación estructural de las patronales transversales como vehículo de *lobby* en asuntos de concentración: cuando las partes enfrentadas son ambas miembros, la organización parece tender a la neutralidad pública, replegando la defensa de intereses hacia canales más específicos.

[8]La AEB pertenece a la CEOE, en cuya financiación inicial el sector bancario tuvo un papel relevante; su presidenta, Alejandra Kindelán, ocupa además una vicepresidencia de la CEOE.

En síntesis, la pertenencia asociativa de los grandes bancos españoles dibuja una estructura de representación de varios pisos —sectorial y empresarial, y nacional, europea e internacional— altamente homogénea entre las grandes entidades, pero capaz de tensionarse cuando los intereses de sus miembros divergen, como ha mostrado la OPA de BBVA sobre Sabadell.

Tabla 13: Membresía de los principales bancos españoles analizados en asociaciones de representación de intereses (*lobby*)

Entidad	AEB (nacional)	CECA (nacional)	AFME (europea)	IIF (internacional)	ISDA (internacional)
Banco Sabadell	•			•	•*
Banco Santander	•		•	•	•
BBVA	•		•	•	•
CaixaBank	•*	•	•*	•*	•*

* Membresía localizada en fuentes ajenas al Registro de Transparencia; el resto procede de la última actualización de los perfiles en el Registro.

Fuente: elaboración propia a partir de los perfiles en el Registro de Transparencia de la UE y de fuentes complementarias para los casos señalados.

5. Normativas y espacios de interlocución relacionados con la concentración bancaria

El Registro de Transparencia no incluye una categoría diferenciada de normativas relacionadas con la concentración bancaria, por lo que su relación con este fenómeno debe reconstruirse a partir de los ámbitos regulatorios que condicionan factores como la entrada y salida del mercado, los requisitos de capital, la integración transfronteriza, la resolución de entidades, la competencia o la reestructuración de activos problemáticos. Esta sección ofrece una lectura descriptiva de esas conexiones, sin interpretar el contenido de las posiciones defendidas por cada actor. Para el análisis del proceso de concentración y de sus efectos, véanse cap. 1, «Concentración financiera», y cap. 8, «Consecuencias de la concentración».

El primer núcleo está formado por la regulación prudencial y de supervisión. Los perfiles de Banco Sabadell, Banco Santander, BBVA y CaixaBank mencionan, con distinto grado de amplitud, la CRD IV, el CRR y la transposición de Basilea III (Directiva 2013/36/UE; Reglamento (UE) n.º 575/2013; Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2013a, 2013b). También aparecen referencias al paquete bancario europeo de 2021 y a la Unión Bancaria. Aunque estas normas no regulan directamente el nivel de concentración del sector, sí establecen condiciones comunes de capital, solvencia y

supervisión que pueden afectar a los costes relativos de las entidades, a la entrada de nuevos operadores y a la viabilidad de estrategias de expansión o integración. BBVA presenta el ámbito más amplio, al incluir además las reformas estructurales del sector bancario y la competencia; Santander declara expresamente su interés por CRR, CRD y el paquete de gestión de crisis; CaixaBank vincula su actividad a la Unión Bancaria, CRR, CRD y la Directiva de Recuperación y Resolución Bancaria (BRRD); y Sabadell concentra la actividad reportada en su perfil en la regulación prudencial, la resolución y Basilea III.

El segundo núcleo corresponde a la gestión de crisis, la resolución y la garantía de depósitos. En los perfiles y actividades registradas aparecen la BRRD, el Reglamento del Mecanismo Único de Resolución (SRMR), la Directiva sobre Sistemas de Garantía de Depósitos (DGSD) y el paquete legislativo de gestión de crisis y garantía de depósitos (CMDI) (Directiva 2014/59/UE; Reglamento (UE) n.º 806/2014; Directiva 2014/49/UE; Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2014a, 2014b, 2014c). Este conjunto normativo resulta especialmente relevante para el análisis de la concentración porque determina cómo se gestionan las entidades inviables, qué mecanismos permiten su venta o transferencia y bajo qué condiciones pueden producirse procesos de absorción, salida ordenada o utilización de fondos públicos y privados. La participación declarada, sin embargo, solo acredita interés o interlocución en estos expedientes; no permite concluir que los actores defendieran una mayor concentración ni que su actividad produjera efectos regulatorios concretos.

Un tercer ámbito está relacionado con la competencia, las reformas estructurales y la arquitectura de la Unión Bancaria y de la Unión de los Mercados de Capitales. En este grupo se incluyen las reglas sobre ayudas de Estado a entidades en dificultades, la aplicación de la política de competencia y las iniciativas dirigidas a modificar la estructura o resiliencia del sector bancario. El Registro recoge, por ejemplo, referencias a la evaluación de las reglas de ayudas de Estado para bancos en dificultades y a nuevos instrumentos para reforzar la aplicación de las normas de competencia. Estos expedientes son los más próximos al objeto específico de la concentración, puesto que pueden incidir en la valoración de operaciones de integración, en el tratamiento de entidades débiles y en las condiciones de competencia del mercado. No obstante, la información registral no permite identificar por sí sola el sentido de las posiciones defendidas.

También aparecen espacios vinculados indirectamente con la concentración a través de la calidad de los activos y los procedimientos de reestructuración. El NPL Advisory Panel reúne a representantes de Sabadell, BBVA y la Federación Bancaria Europea, mientras que Santander figura en espacios relacionados con la reestructuración y la insolvencia. Asimismo, las consultas y hojas de ruta registradas incluyen referencias a la convergencia de las leyes de insolvencia, la ejecución de garantías y los mecanismos prudenciales aplicables a los préstamos dudosos. Estos asuntos pueden favorecer o dificultar procesos

de saneamiento, venta de carteras y reorganización empresarial, pero constituyen canales indirectos de incidencia sobre la concentración.

En cuanto a los espacios de interlocución, la Comisión Europea constituye el principal ámbito de contacto. De las 386 reuniones registradas entre 2014 y 2024, 178 corresponden a bancos y 178 a asociaciones europeas del sector, mientras que 30 corresponden a asociaciones españolas. La interlocución bancaria directa se concentra en Santander, BBVA y, en menor medida, CaixaBank, mientras que las asociaciones —especialmente EBF, AFME y ESBG— proporcionan una representación sectorial más continua y transversal. Los contactos con los gabinetes del vicepresidente Dombrovskis y de la comisaria McGuinness, así como con DG FISMA, DG COMP y DG CONNECT, muestran la combinación de una vía político-institucional y otra técnico-administrativa.

El Parlamento Europeo constituye también un espacio analíticamente relevante, a pesar de la mayor limitación temporal en el alcance de los datos. Las 156 reuniones registradas entre 2021 y 2024 se relacionan, entre otros asuntos, con el paquete bancario de 2021, CRR, Basilea III, la Unión Bancaria y la regulación de mercados. En este ámbito, la participación se articula principalmente mediante reuniones bilaterales, audiencias y contactos con órganos parlamentarios. Los grupos de expertos y las consultas formales completan esta arquitectura, aunque su función es diferente: los primeros favorecen la participación técnica continuada y las segundas permiten intervenir en fases concretas de elaboración normativa. En el presente capítulo solo se identifican estos espacios y sus conexiones temáticas; la comparación sistemática de las contribuciones de Have Your Say queda reservada al capítulo específico sobre normativa (véase cap. 6, «Documentación corporativa»).

En conjunto, el análisis de los diferentes perfiles de los actores en el Registro muestra que la relación entre *lobby* y concentración bancaria se articula mediante intervenciones sobre un amplio espectro de expedientes prudenciales, de resolución, competencia, insolvencia y Unión Bancaria. La huella identificada combina acceso directo de los bancos, representación asociativa, participación técnica y consultas formales. Por tanto, los resultados permiten delimitar los ámbitos regulatorios en los que puede existir una conexión con la concentración bancaria, si bien no permiten inferir el grado de influencia efectiva, coordinación de posiciones ni efectos causales sobre la estructura del mercado.

6. Conclusiones: análisis de perfil de actores del sector bancario en el Registro de Transparencia

El análisis del Registro muestra, en primer lugar, una cobertura limitada y selectiva de la representación directa de los grandes bancos españoles ante las instituciones europeas. A 31/07/2025, solo cuatro de los diez mayores bancos españoles considerados disponían de perfil en el Registro: Banco Sabadell, Banco Santander, BBVA y CaixaBank. Esta ausencia de perfil en el resto de entidades no puede interpretarse como ausencia de

actividad de *lobby*, ya que los intereses bancarios pueden canalizarse a través de asociaciones sectoriales, consultoras, intermediarios o estructuras de representación nacionales y europeas.

Entre los bancos con perfil activo en la mencionada fecha de corte, la representación presenta una fuerte concentración. Banco Santander destaca en todos los indicadores analizados, tanto por el número de reuniones con la Comisión Europea como por los recursos humanos y económicos declarados. BBVA ocupa una segunda posición claramente diferenciada, mientras que CaixaBank y Banco Sabadell muestran una presencia más reducida. Esta distribución guarda relación con la existencia de estructuras específicas de relaciones institucionales y de oficinas permanentes en Bruselas. No obstante, la asociación entre capacidad organizativa y número de contactos debe interpretarse como una relación descriptiva: los datos permiten identificar una mayor capacidad de acceso, pero no demuestran por sí mismos una mayor influencia sobre las decisiones adoptadas.

La representación de los intereses bancarios se apoya de manera decisiva en las organizaciones sectoriales. Las asociaciones europeas concentran recursos humanos y económicos muy superiores a los de los bancos individuales y mantienen una actividad amplia y continuada ante la Comisión y el Parlamento Europeo. En el periodo 2014-2024, los bancos y las organizaciones sectoriales europeas registran, respectivamente, 178 reuniones con la Comisión Europea, mientras que las asociaciones españolas suman 30. Dentro del ámbito asociativo europeo destacan la EBF y la AFME, que acumulan 77 y 75 reuniones, respectivamente. Estos datos sugieren que la acción colectiva constituye uno de los principales vehículos de representación del sector bancario ante la UE, aunque no sustituye completamente a la acción directa de las grandes entidades: Banco Santander, con 112 reuniones, supera incluso a la EBF.

El contacto con la Comisión se articula mediante una combinación de interlocución política, administrativa y técnica. De las 386 reuniones clasificadas, 257 se produjeron con miembros de gabinetes, 54 con comisarios, 27 con vicepresidentes y 46 con directores generales. Esta distribución apunta a una doble estrategia: el acceso a los niveles políticos de decisión y el seguimiento continuado de los equipos administrativos responsables de diseñar y aplicar la regulación financiera. El acceso a la fase técnica aparece, sin embargo, aún más concentrado, especialmente en torno a la EBF y, en menor medida, a la ESBG y a algunos bancos que participan en grupos de expertos concretos.

La interlocución parlamentaria presenta una pauta similar de concentración. Entre 2021 y 2024 se identifican 156 reuniones con eurodiputados o autoridades del Parlamento Europeo. Tres entidades —Banco Santander, EBF y AFME— concentran 103 reuniones, aproximadamente dos tercios del total. La actividad se concentra especialmente en 2022 y 2023, que reúnen el 75 % de los contactos registrados. Los intergrupos parlamentarios tienen, en cambio, una presencia marginal dentro del sector analizado: únicamente

Eurosif declara participación en uno. En conjunto, los datos sugieren que los actores financieros recurren principalmente a reuniones bilaterales, consultas públicas, hojas de ruta y foros técnicos, más que a los espacios parlamentarios de carácter colectivo o semiformales.

Las consultas públicas y las hojas de ruta muestran también dos modelos diferenciados de participación. Los bancos intervienen de manera más selectiva, concentrándose en los expedientes con efectos directos sobre su actividad. BBVA es el banco con mayor número de contribuciones registradas, seguido de Banco Santander y CaixaBank. Las asociaciones sectoriales, especialmente la EBF, la AFME y la ESBG, presentan un seguimiento más amplio y sistemático de los expedientes regulatorios, lo que resulta coherente con su función de vigilancia normativa y representación colectiva. Las materias declaradas revelan un núcleo común de intereses formado por la regulación prudencial y de resolución, los mercados financieros, los pagos, las finanzas sostenibles, la digitalización y la protección de consumidores e inversores.

La estructura de recursos refuerza esta interpretación. Las organizaciones europeas declaran equipos y presupuestos muy superiores a los de los bancos individuales. AFME y EBF son las entidades con mayor número de personas y mayores costes estimados, mientras que entre los bancos Santander y BBVA presentan las estructuras más desarrolladas. Los importes declarados, sin embargo, se expresan en tramos y se refieren a las actividades cubiertas por el Registro, por lo que no equivalen necesariamente al gasto total en *lobby* o relaciones institucionales. Asimismo, la pertenencia de los bancos a asociaciones nacionales, europeas e internacionales configura una red de representación multinivel que amplía los canales potenciales de influencia, aunque la afiliación no demuestra que exista un mandato uniforme ni que cada entidad comparta todas las posiciones defendidas por sus asociaciones.

En relación con la concentración bancaria, el Registro muestra que la participación de bancos y asociaciones se articula principalmente en torno a la regulación prudencial, la Unión Bancaria, los mecanismos de resolución y garantía de depósitos, las normas de competencia y ayudas de Estado, y los procedimientos de insolvencia y gestión de préstamos dudosos. La incidencia potencial se canaliza mediante contactos con la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, grupos de expertos y consultas formales. No obstante, estos datos identifican espacios de interlocución y capacidad de acceso, pero no permiten atribuir una posición concreta sobre la concentración ni establecer efectos causales sobre la estructura del sector.

En conjunto, el Registro permite identificar una estructura de representación bancaria europea altamente concentrada, profesionalizada y multinivel. La capacidad de acceso directo parece estar asociada a la disponibilidad de recursos, equipos especializados y presencia permanente en Bruselas. Al mismo tiempo, las asociaciones sectoriales desempeñan un papel central como agregadoras y transmisoras de intereses,

especialmente en las fases técnicas y preparatorias de la regulación. El resultado no es un mapa de influencia efectiva, sino una cartografía de capacidades de representación, canales de acceso y actividad declarada.

6.1 Limitaciones del análisis registral

La principal limitación deriva de la autodeclaración. La información del Registro es proporcionada y actualizada por las propias entidades, no está sometida a un sistema uniforme de auditoría externa y presenta diferencias importantes en cuanto a detalle, periodicidad y calidad. Las fechas de actualización de los perfiles tampoco son homogéneas, por lo que la fotografía de los recursos y actividades declarados puede corresponder a ejercicios diferentes.

La cobertura del Registro es asimismo incompleta. La falta de inscripción no equivale a ausencia de *lobby*, y la ausencia de reuniones declaradas no demuestra que no hayan existido contactos con las instituciones europeas. La actividad puede desarrollarse mediante asociaciones, intermediarios, representaciones permanentes de los Estados miembros, contactos informales o canales nacionales. Del mismo modo, las reuniones registradas permiten medir la intensidad formal de la interlocución, pero no su contenido completo, su importancia relativa ni sus resultados.

Las comparaciones entre la Comisión Europea y el Parlamento Europeo deben realizarse con cautela, porque los periodos observables, las reglas de publicación y las categorías de interlocutores no son idénticos. También existen límites derivados del recuento: cada reunión se asigna una sola vez, aunque pueda participar más de una autoridad o tratar varios asuntos, y la clasificación por rango formal no permite captar íntegramente la relevancia sustantiva del interlocutor.

Finalmente, el Registro ofrece poca información sobre la posición concreta defendida por cada actor y prácticamente ninguna sobre la incorporación de sus propuestas al resultado normativo. Por tanto, el volumen de reuniones, consultas o membresías puede ser indicativo de los intereses expresados, el grado de actividad o los recursos destinados por cada organización, pero no puede utilizarse como medida directa de influencia, eficacia o captura regulatoria.

6.2 Líneas de investigación futura

Una primera línea consistiría en ampliar el universo a todas las entidades financieras relevantes a escala europea, incluyendo las que no disponen de perfil en el Registro, utilizando fuentes complementarias para reconstruir sus posibles canales de representación sin interpretar su ausencia registral como ausencia de actividad.

Una segunda línea sería desarrollar estudios de huella legislativa sobre expedientes concretos. Esto permitiría vincular reuniones, consultas, hojas de ruta, documentos de posición y propuestas empresariales con las distintas fases de elaboración de una norma

y con su contenido final. El análisis debería incorporar también a asociaciones de consumidores, organizaciones sociales, reguladores y otros actores para evitar atribuir automáticamente a los bancos cualquier coincidencia entre sus posiciones y la regulación aprobada.

También sería pertinente construir redes de representación a partir de las membresías compartidas, los grupos de expertos, las asociaciones sectoriales y los intermediarios. Este enfoque permitiría analizar la articulación multinivel de los intereses bancarios y distinguir entre acción individual, representación colectiva y canales indirectos.

Por último, sería conveniente actualizar periódicamente la base registral y contrastarla con documentos corporativos, contribuciones a consultas públicas, notas de prensa, informes de sostenibilidad y entrevistas a responsables de asuntos públicos. Este contraste permitiría evaluar no solo cuánto se declara, sino también la coherencia, exhaustividad y evolución de la información proporcionada por las entidades.

Bibliografía

Asociación Española de Banca. (s.f.). *¿Quiénes somos?* https://aebanca.es/sobre-aeb/quienes-somos/

Association for Financial Markets in Europe. (s.f.-a). *About us*. https://www.afme.eu/about-us/

Association for Financial Markets in Europe. (s.f.-b). *Publications*. http://www.afme.eu/

Beyers, J., Eising, R. y Maloney, W. (2008). Researching interest group politics in Europe and elsewhere: Much we study, little we know? *West European Politics, 31*(6), 1103–1128. https://doi.org/10.1080/01402380802370443

Bunea, A. (2018). Designing stakeholder consultations: Reinforcing or alleviating bias in interest groups' representations? *European Journal of Political Research, 57*(2), 378–403. https://doi.org/10.1111/1475-6765.12231

CECA. (s.f.). *Quiénes somos*. https://www.ceca.es/quienes-somos/

CEOE rechaza la «intervención» del Gobierno en la opa Sabadell-BBVA. (2025, 26 de junio). *El Español / Invertia*. https://www.elespanol.com/invertia/empresas/banca/20250626/ceoe-rechaza-intervencion-gobierno-opa-sabadell-bbva-decir-podria-hecho-hace-ano/1003743822199_0.html

Comisión Europea. (s.f.-a). *Planificar y proponer normativa*. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law_es

Comisión Europea. (s.f.-b). *Register of Commission expert groups and other similar entities*. https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/home?lang=en

Comisión Europea. (s.f.-c). *Registro de grupos de expertos de la Comisión y otras entidades similares*. https://commission.europa.eu/about/service-standards-and-principles/transparency/register-expert-groups_es

Comisión Europea. (s.f.-d). *Registro de transparencia*. https://commission.europa.eu/about/service-standards-and-principles/transparency/transparency-register_es

Comisión Europea. (2006). *Libro Verde: Iniciativa europea en favor de la transparencia* (COM[2006] 194 final). https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/green-paper-on-the-european-transparency-initiative.html

Comisión Europea. (2007). *Comunicación de la Comisión: Seguimiento del Libro Verde «Iniciativa europea en favor de la transparencia»* (COM[2007] 127 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0127

Comisión Europea. (2008). *Comisión Europea pone en marcha un Registro de Representantes de Intereses* [Comunicado de prensa IP/08/809]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_08_809

Comisión Europea. (2016). *Propuesta de Acuerdo interinstitucional sobre un registro de transparencia obligatorio* (COM[2016] 627 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52016PC0627

Comisión Europea. (2023). *Reglamento Delegado (UE) 2023/2772 de la Comisión, de 31 de julio de 2023, por el que se completa la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a las normas de presentación de información sobre sostenibilidad*. Diario Oficial de la Unión Europea, L, 22 de diciembre de 2023.

Comisión Europea. (2024a). *Decisión (UE) 2024/3081, de 4 de diciembre de 2024, sobre las medidas de transparencia aplicables a las reuniones entre los miembros de la Comisión y los representantes de intereses*. Diario Oficial de la Unión Europea, L, 2024/3081, 5 de diciembre de 2024. http://data.europa.eu/eli/dec/2024/3081/oj

Comisión Europea. (2024b). *Decisión (UE) 2024/3082, de 4 de diciembre de 2024, sobre las medidas de transparencia aplicables a las reuniones entre el personal de la Comisión con funciones de gestión y los representantes de intereses*. Diario Oficial de la Unión Europea, L, 2024/3082, 5 de diciembre de 2024. http://data.europa.eu/eli/dec/2024/3082/oj

Comunidad Autónoma de Aragón. (2017). *Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas*. Boletín Oficial de Aragón, núm. 114, de 16 de junio de 2017; Boletín Oficial del Estado, núm. 216, de 8 de septiembre de 2017. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-10292

Comunitat Valenciana. (2018). *Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana*. Diari Oficial de la Generalitat Valenciana, núm. 8443, de 13 de diciembre de 2018; Boletín Oficial del Estado, núm. 23, de 26 de enero de 2019. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-967

Consejo de Administración del Registro de Transparencia. (2024). *Informe anual sobre el funcionamiento del Registro de transparencia 2024*. https://transparency-register.europa.eu/document/download/4edaf52f-e103-4682-935e-457eeca1d6cc_es?filename=Annual%20report%202024%20final%20CLEAN%20ES.pdf

Corporate Europe Observatory y LobbyControl. (2022). *Complaint to EU lobby transparency register*. https://corporateeurope.org/en/2022/09/complaint-eu-lobby-transparency-register

España. (2018). *Ley 11/2018, de 28 de diciembre, por la que se modifica el Código de Comercio, el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, en materia de información no financiera y diversidad*. Boletín Oficial del Estado, núm. 314, de 29 de diciembre de 2018.

European Banking Federation. (2019). *Boosting Europe* [Manifiesto]. https://www.ebf.eu/ebf-media-centre/boosting-europe-ebf-recommendations-for-the-eu-2019-2024-legislative-cycle-and-beyond-manifesto/

European Banking Federation. (s.f.). *European Banking Federation* [Sitio web]. https://www.ebf.eu/

European Parliament y Council of the European Union. (2014). *Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014*. Official Journal of the European Union, L 330.

European Parliament, Council of the European Union y European Commission. (2021). *Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 on a mandatory transparency register*. Official Journal of the European Union, L 207.

European Savings and Retail Banking Group. (s.f.). *About ESBG*. https://www.wsbi-esbg.org/about-esbg/

European Savings and Retail Banking Group. (2024). *Manifesto for responsible retail banking 2024-2029*. https://www.wsbi-esbg.org/wp-content/uploads/2024/08/ESBG_Manifesto_2024.pdf

Eurosif. (s.f.-a). *About us*. https://www.eurosif.org/about-us/

Eurosif. (s.f.-b). *Actividad de comunicación (position papers, informes, boletín mensual y pódcast «Sustainability Bridges»)*. https://www.eurosif.org/publications/

Favotto, A. y Kollman, K. (2021). Mixing business with politics: Does corporate social responsibility end where lobbying transparency begins? *Regulation & Governance, 15*, 262–279. https://doi.org/10.1111/rego.12275

Global Reporting Initiative. (2016). *GRI 415: Public Policy 2016*. Global Reporting Initiative.

GRECO. (2013). *Fourth evaluation round: Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors. Evaluation report on Spain*. Council of Europe.

GRECO. (2019). *Fifth evaluation round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments and law enforcement agencies. Evaluation report on Spain*. Council of Europe.

Hall, R. L. y Deardorff, A. V. (2006). Lobbying as legislative subsidy. *American Political Science Review, 100*(1), 69–84. https://doi.org/10.1017/S0003055406062010

Investment Intergroup. (s.f.). *About*. https://investment-intergroup.eu/

Kotanidis, S. (2023). *EU Transparency Register: 2021 interinstitutional agreement* (Briefing PE 751.434). European Parliamentary Research Service. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751434/EPRS_BRI(2023)751434_EN.pdf

Năstase, A. y Muurmans, C. (2020). Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective. *Regulation & Governance, 14*(2), 238–255. https://doi.org/10.1111/rego.12200

OECD. (2010). *Recommendation of the Council on principles for transparency and integrity in lobbying* (OECD/LEGAL/0379).

OECD. (2021). *Lobbying in the 21st century: Transparency, integrity and access*. OECD Publishing.

La opa de BBVA sobre Sabadell divide a CEOE y enfrenta a su cúpula con las patronales territoriales. (2024, 19 de mayo). *El Español / Invertia*. https://www.elespanol.com/invertia/economia/macroeconomia/20240519/opa-bbva-sabadell-divide-ceoe-enfrenta-cupula-patronales-territoriales/855164847_0.html

Parlamento Europeo. (s.f.-a). *Attracting Investment to Ensure a Competitive and Sustainable European Union (IG10-03)* [Ficha de intergrupo]. https://www.europarl.europa.eu/meps/en/intergroup/details/7897/

Parlamento Europeo. (s.f.-b). *Financial services policy*. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/83/financial-services-policy

Parlamento Europeo. (s.f.-c). *Intergrupos y otras agrupaciones*. https://www.europarl.europa.eu/meps/es/about/groupings

Parlamento Europeo. (s.f.-d). *Normas sobre la constitución de intergrupos*. https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/1302869_es.pdf

Parlamento Europeo. (2021, 28 de abril). *Parliament approves new rules for a common mandatory Transparency Register* [Nota de prensa]. https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210422IPR02617/parliament-approves-new-rules-for-a-common-mandatory-transparency-register

Parlamento Europeo y Comisión Europea. (2011). *Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 191, 22

de julio de 2011, p. 29. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011Q0722(01)

Parlamento Europeo y Comisión Europea. (2014). *Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea sobre el Registro de transparencia*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 277, 19 de septiembre de 2014, pp. 11-24. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32014Q0919(01)

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2013a). *Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 176, 27 de junio de 2013. http://data.europa.eu/eli/dir/2013/36/oj

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2013b). *Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 176, 27 de junio de 2013. http://data.europa.eu/eli/reg/2013/575/oj

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2014a). *Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 173, 12 de junio de 2014. http://data.europa.eu/eli/dir/2014/49/oj

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2014b). *Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 173, 12 de junio de 2014. http://data.europa.eu/eli/dir/2014/59/oj

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2014c). *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 y 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*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 225, 30 de julio de 2014. http://data.europa.eu/eli/reg/2014/806/oj

Transparency International España. (2014). *Una evaluación del lobby en España*. Transparency International España.

Transparency International EU. (2025). *Three years since Qatargate: Has the European Parliament learned its lesson?* https://transparency.eu/three-years-since-qatargate-has-the-european-parliament-learned-its-lesson/

Transparency International EU. (2015). *EU legislative footprint: What's the real influence of lobbying?* Transparency International EU.

Transparency International EU. (2024). *Briefing: Lobby transparency in the EU*. https://transparency.eu/briefing-lobby-transparency-in-the-eu/

Tribunal de Cuentas Europeo. (2024). *El Registro de Transparencia de la UE* (Informe Especial n.º 05/2024). https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-05/SR-2024-05_ES.pdf

Unión Nacional de Cooperativas de Crédito. (s.f.). *Qué es la UNACC*. https://www.unacc.com/conoce-la-unacc/que-es-la-unacc/

Anexo I. Detalle de políticas y consultas declaradas por CECA y UNACC

I.1 CECA: propuestas y políticas de interés

- Directiva 2013/36/UE, acceso a la actividad de las entidades de crédito y supervisión prudencial [CRD IV]
- Reglamento (UE) n.º 575/2013, requisitos prudenciales de las entidades de crédito [CRR]
- Directiva 2014/59/UE, marco de recuperación y resolución de entidades de crédito [BRRD]
- Directiva 2014/49/UE, sistemas de garantía de depósitos [DGSD]
- Directiva 2014/65/UE, mercados de instrumentos financieros [MiFID II]
- Reglamento (UE) n.º 600/2014, mercados de instrumentos financieros [MiFIR]
- Directiva 2014/91/UE, funciones de depositario, remuneraciones y sanciones [UCITS V]
- Directiva 2014/57/UE, sanciones penales por abuso de mercado [MAD]
- Reglamento (UE) n.º 596/2014, abuso de mercado [MAR]
- Reglamento (UE) n.º 648/2012, derivados OTC, entidades de contrapartida central y registros de operaciones [EMIR]
- Reglamento (UE) 2016/1011, índices de referencia [BMR]
- Reglamento (UE) 2017/1129, folleto de emisión
- Directiva 2011/61/UE, gestores de fondos de inversión alternativos [AIFMD]
- Directiva (UE) 2019/2162, bonos garantizados [*covered bonds*]
- Reglamento (UE) 2017/..., marco general de titulización y titulización simple, transparente y normalizada [STS]
- Reglamento (UE) n.º 1286/2014, documentos de datos fundamentales para productos empaquetados [PRIIPs]
- Reglamento (UE) 2015/2365, transparencia de las operaciones de financiación de valores [SFTR]
- Directiva (UE) 2016/97, distribución de seguros [IDD]
- Directiva (UE) 2015/2366, servicios de pago en el mercado interior [PSD2]
- Propuesta de Reglamento sobre servicios de pago en el mercado interior [PSR]
- Reglamento (UE) 2024/886, transferencias inmediatas en euros [*instant payments*]
- Directiva (UE) 2015/2376 del Consejo, intercambio automático de información fiscal [DAC]

- Propuesta de Reglamento sobre medidas estructurales para mejorar la resiliencia de las entidades de crédito de la UE
- Directiva 2014/92/UE, comparabilidad de comisiones, traslado y acceso a cuentas de pago básicas [PAD]
- Directiva 2014/17/UE, crédito hipotecario [MCD]
- Directiva 2008/48/CE, crédito al consumo [CCD]
- Directiva 2002/65/CE, comercialización a distancia de servicios financieros al consumidor
- Directiva (UE) 2017/828, implicación a largo plazo de los accionistas [SRD II]
- Directiva (UE) 2019/2161, mejora de la aplicación y modernización de la protección del consumidor [Omnibus]
- Directiva (UE) 2020/1828, acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores
- Reglamento (UE) 2020/852, marco para facilitar la inversión sostenible [Taxonomía]
- Directiva (UE) 2022/2464, información corporativa en materia de sostenibilidad [CSRD]
- Reglamento (UE) 2019/2088, divulgación de información sobre sostenibilidad en el sector financiero [SFDR]
- Directiva (UE) 2024/1760, diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad [CSDDD]
- Resiliencia operativa digital del sector financiero [DORA]
- Reglamento (UE) 2023/1114, mercados de criptoactivos [MiCA]
- Unión de los Mercados de Capitales [CMU]
- Unión Bancaria
- Plan de Acción FinTech
- Normas Internacionales de Información Financiera [IFRS]
- Base Imponible Consolidada Común del Impuesto sobre Sociedades [CCCTB]
- Impuesto sobre Transacciones Financieras [FTT]
- IVA: régimen de los servicios financieros y de seguros
- Estrategia de Inversión Minorista [RIS]
- Bonos Verdes Europeos
- Marco de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo [AML/CFT]
- Next Generation EU

- Unión del Ahorro y la Inversión [SIU]
- Euro digital
- Propuesta de Reglamento sobre el acceso a los datos financieros [FIDA]
- Las modificaciones sucesivas de la legislación anterior

I.2 CECA: comentarios a las consultas más recientes de la Comisión Europea

- Consulta sobre la propuesta de Directiva que modifica la Directiva 2013/36/UE en materia de potestades supervisoras, sanciones, sucursales de terceros países y riesgos ESG, y que modifica la Directiva 2014/59/UE — 16/02/2022
- Consulta pública sobre el refuerzo de la calidad de la información corporativa y su supervisión — 18/02/2022
- Consulta pública sobre la revisión de la Directiva de Crédito Hipotecario — 20/02/2022
- Consulta sobre la propuesta de Reglamento que modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 en materia de riesgo de crédito, riesgo de CVA, riesgo operativo, riesgo de mercado y *output floor* — 23/02/2022
- Consulta específica sobre la mejora del marco macroprudencial de la UE para el sector bancario — 18/03/2022
- Propuesta de Directiva por la que se armonizan determinados aspectos del Derecho de insolvencia — 17/03/2023
- Propuesta de Directiva que modifica la Directiva 2014/59/UE en materia de intervención temprana, condiciones de resolución y financiación de la resolución (paquete CMDI) — 27/07/2023
- Propuesta de Directiva que modifica la Directiva 2014/49/UE en materia de alcance de la protección de depósitos, uso de los fondos de los SGD, cooperación transfronteriza y transparencia (paquete CMDI) — 27/07/2023
- Propuesta de Reglamento que modifica el Reglamento (UE) n.º 806/2014 en materia de intervención temprana, condiciones de resolución y financiación de la resolución (paquete CMDI) — 27/07/2023
- Propuesta de Directiva que modifica las Directivas 2009/65/CE, 2009/138/CE, 2011/61/UE, 2014/65/UE y (UE) 2016/97 en materia de protección del inversor minorista (paquete RIS) — 28/07/2023
- Propuesta de Reglamento sobre el establecimiento de un euro digital — 17/10/2023
- Convocatoria de datos sobre la evaluación del apoyo público a la eficiencia energética a escala de la Unión y nacional — 26/02/2024
- Convocatoria de datos sobre la movilización de la inversión privada en eficiencia energética — 26/02/2024

- Consulta específica sobre la adecuación de las políticas macroprudenciales para la intermediación financiera no bancaria (NBFI) — 22/11/2024
- Convocatoria de datos sobre la estrategia del mercado único para 2025 — 31/01/2025
- Convocatoria de datos sobre la Unión Europea del Ahorro y la Inversión (SIU) — 07/03/2025

I.3 UNACC: propuestas y políticas de interés

Regulación bancaria e iniciativas de la Comisión que afectan a la actividad financiera, de crédito y cooperativa; en concreto, se destacan:

- Directiva 2013/36/UE, acceso a la actividad de las entidades de crédito y supervisión prudencial [CRD IV]
- Reglamento (UE) n.º 575/2013, requisitos prudenciales [CRR]
- Directiva 2014/49/UE, sistemas de garantía de depósitos [DGSD]
- Directiva 2014/59/UE, marco de recuperación y resolución [BRRD]
- Directiva 2014/65/UE, mercados de instrumentos financieros [MiFID II]
- Directiva 2014/91/UE, UCITS (funciones de depositario, remuneraciones y sanciones)
- Directiva (UE) 2015/849, prevención del uso del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo [AMLD]
- Directiva (UE) 2015/2366, servicios de pago en el mercado interior [PSD2]
- Libro Verde sobre los servicios financieros al por menor
- Libro Verde: construcción de una Unión de los Mercados de Capitales
- Reglamento (UE) n.º 600/2014, mercados de instrumentos financieros [MiFIR]
- Reglamento (UE) n.º 1286/2014, documentos de datos fundamentales para productos empaquetados [PRIIPs]
- Proyecto de Reglamento del BCE sobre la recopilación de datos granulares de crédito y de riesgo de crédito [Anacredit]

Actividades de comunicación: no declara.

Tabla 14: Propuestas legislativas o políticas de la UE objeto de interés y actividades de comunicación relacionadas

Entidad	Propuestas o políticas	Actividades de comunicación
Banco Sabadell	All European initiatives related to banking activity and with possible impacts on Banks mainly focused on: 1-Prudential and resolution regulation:	N/A

Entidad	Propuestas o políticas	Actividades de comunicación
	Banking prudential requirements - Directive 2013/36/EU and Regulation (EU) No 575/2013 Bank recovery and resolution - Directive 2014/59/EU and Regulation Transposition of Basel III onto EU. 2-Payments and digital initiatives 3-Sustainable finance initiatives.	
Banco Santander	The objective of the EU Corporate Affairs team is supporting the work of European policy makers in the area of financial services, with the aim of promoting financial integration in the European Union, sustainable economic growth, EU competitiveness in global markets and the protection of consumers of financial services in a constructive and open way. With these goals in mind, over the last years Banco Santander has paid special attention, among others, to the following EU initiatives: CRR, CRD, CMDI, FIDA, PSD3, Retail Investment Strategy, Digital Euro, ...	Santander has participated in several consultations launched by the European Commission and actively participates in experts groups organized by the European Commission. In addition to this, since 2007 Banco Santander organises an annual conference in Madrid, the Santander International Banking Conference. This conference is focused on the global regulatory developments affecting the financial sector and the effectiveness of local responses, featuring a combination of distinguished top policy makers, business experts and members of the academia.
BBVA	BBVA's Brussels Office aims to share its experience and expertise with the European policy makers and contribute to economic recovery and prosperity. In this context, our follow-up exercise covers EU regulatory initiatives in the field of financial services (Sustainable Finance - EC Sustainable Finance Strategy and the initiatives derived from the Strategy -; Banking Union; prudential requirements CRR/CRD, Capital Markets, retail banking, payments, structural reforms in the banking sector, etc.), as well as other EU initiatives of interest for BBVA, for example in the area of Digital economy, Innovation and Technology, Corporate Governance and Company Law, Audit, Consumer Protection, Competition, Taxation, Corporate Social Responsibility, among others.	The main communication activities undertaken by BBVA's EU Affairs Office include meetings with EU officials, speaking in public hearings or conferences organised by the EU Institutions, participating in public consultations held by the European Commission, carrying out research, preparing position papers and contributing to the work of Commission expert groups.

Entidad	Propuestas o políticas	Actividades de comunicación
CaixaBank	CaixaBank engages in European policy affairs sharing its knowledge and experience in order to contribute to the regulatory debate to build a sound and robust financial sector and banking regulation framework as well as to foster harmonized, consistent and convergent regulatory and supervisory culture and practices. In that regard, financial stability, sustainable economic growth and job creation forms an integral part of CaixaBank's corporate responsibility when dealing with European affairs. In particular, areas of direct interest include, among others, banking and prudential regulation (Banking Union initiatives, CRR/CRD, BRRD), accounting framework (IFRS), market related initiatives (CMU inititatives, MIFID, IDD), retail payments legislation (PSD), Innovation initiatives (FinTech Action Plan), Sustainable Finance Action Plan, AML framework,...	N/A
EBF	EBF namely works on issues such as: a) Banking regulation and supervision incl. prudential standards, recovery and resolution, deposit guarantee schemes b) Digital issues incl. digital single market issues, cyber security, data protection, cloud computing, Artificial Intelligence, etc. c) Financial markets, incl. financial markets regulation & Capital Markets Union, prospectus, transparency, market abuse, derivatives and clearing and settlement. d) Taxation and accounting issue f) Sustainable finance The EBF is also actively involved on retail banking issues, such as bank accounts, payments, financial education anti-money laundering issues. It also works on international affairs, general legal issues - such as corporate governance matters - and on social affairs. The EBF also discusses economic and monetary issues and has a regular exchange of views with the European Central Bank on monetary policy.	Its main initiatives include publishing manifestos and position papers—such as «Boosting Europe», which offers recommendations for the EU legislative framework—, launching campaigns and press releases on sustainable finance and financial literacy, and organizing events and joint statements to promote balanced reforms in EU capital markets. These efforts aim to foster dialogue with European institutions, enhance the competitiveness of the financial sector, and support the transition toward a more digital, secure, and sustainable economy. https://www.ebf.eu/priorities
AFME	AFME follows all EU initiatives affecting wholesale financial markets and banks, including: Competitiveness Compass, Savings	Its main actions include publishing detailed studies such as «Sustainable Finance in

Entidad	Propuestas o políticas	Actividades de comunicación
	and Investment Union/Capital Markets Union; MIFID II/MIFIR; Retail Investment Strategy, Listings Act, ESAP, EMIR, bank and non-bank micro and macro prudential requirements; sustainable finance and measures related to climate and environmental risk, the Implementation and Simplification Agenda, including related Omnibus proposals such as the Sustainable Finance Omnibus; Clean Industrial Deal, Bank Recovery and Resolution; Crisis Management and Deposit Insurance review; Financial Transactions Tax; withholding tax, other taxation issues; Benchmarks Regulation; Securitisation; developments in the European System of Financial Supervision; CRAs; Corporate Governance issues; Shareholders' Rights; Central Securities Depositories Regulation, T+1 settlement cycle, Corporate Insolvency Law Harmonisation, Market Abuse Regulation, Banking Union, EDIS; Implementation of the General Data Protection Regulation, the implementation of the AML/CFT legislative package, establishment of the new AML authority, Innovation and Digital Finance issues (e.g., MiCA, DORA, FiDA, Data and AI Act, DLT Pilot Regime, etc.), Emissions Trading Scheme (ETS), Affordable Energy Action Plan, EU-UK relationship.	Europe: Regulatory State of Play», responding to European Commission consultations on the Capital Markets Union, securitisation framework, and sustainable finance regulations, and issuing statements advocating for more proportionate, risk-sensitive, and harmonised EU rules. Through these publications and events, AFME seeks to promote a deeper and more competitive European financial market, enhance regulatory efficiency, and facilitate the transition toward a sustainable and digitally resilient financial system. Please refer to our website for details, available at http://www.afme.eu/
ESBG	ESBG is intersted in a wide range of regulatory banking topics, including retail banking, corporate social responsibility, sustainable finance, payments, taxation, banking regulation and supervision (including banking recovery, banking resolution and deposit insurance), economic affairs, anti-money laundering, consumer protection, financial and sustainable reporting, data protection, digital finance, cybersecurity, and capital market-related dossiers.	Manifesto proposals for responsible retail banking 2024-2029 https://www.wsbi-esbg.org/wp-content/uploads/2024/08/ESBG_Manifesto_2024.pdf
Eurosif	EU sustainable finance rules, including: EU Taxonomy, Corporate Sustainability Due Diligence Directive, Sustainable Finance Disclosure Regulation, MiFID II, EU Climate Benchmarks, Corporate Sustainability Reporting Directive, European Sustainability Reporting Standards.	Position papers and reports on EU policy & regulation on sustainable finance. Monthly newsletter with updates about EU policy & regulation on sustainable finance, news from national SIFs, relevant articles on sustainable finance, interesting

Entidad	Propuestas o políticas	Actividades de comunicación
		pieces of research/publications on sustainability & finance related issues. Daily activities on social media (LinkedIn and BlueSky). Eurosif Podcast «Sustainability Bridges», that aims to bridge the gap between policymakers and practioners around the theme of Sustainable Finance.
AEB	Regulación bancaria más iniciativas de la Comisión que afecten a la actividad de los bancos españoles.	N/A
CECA	Directive 2013/36/EU on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms. Regulation (EU) Nº 575/2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms. Directive 2014/59/EU establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms. Directive 2014/49/UE on deposit guarantee schemes. Directive 2014/65/EU on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU. Regulation (EU) Nº 600/2014 on markets in financial instruments. Directive 2014/91/EU on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities as regards depositary functions, remuneration policies and sanctions. Directive 2014/57/EU on criminal sanctions for market abuse. Regulation (EU) Nº 596/2014 on market abuse. Regulation (EU) Nº 648/2012 on OTC derivatives, central counterparties and trade repositories. Regulation (EU) 2016/1011 on indices used as benchmarks in financial instruments and financial contracts or to measure the performance of investment funds. Regulation (EU) 2017/1129 on the prospectus to be published when securities are offered to the public or admitted to trading on a regulated market . Directive 2011/61/EU on Alternative Investment Fund Managers. Directive (EU) 2019/2162 on the issue of covered bonds and covered bond public supervision. Regulation	Lista de comentarios a consultas más recientes de la Comisión Europea: - Consultation on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/36/EU as regards supervisory powers, sanctions, third-country branches, and environmental, social and governance risks, and amending Directive 2014/59/EU. 16 February 2022 - Public consultation on strengthening the quality of corporate reporting and its enforcement. 18 February 2022 - Public consultation on the review of the Mortgage Credit Directive. 20 February 2022 - Consultation on the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 575/2013 as regards requirements for credit risk, credit valuation adjustment risk, operational risk, market risk and the output floor. 23 February 2022 - Targeted consultation on improving the EU's macroprudential framework

Entidad	Propuestas o políticas	Actividades de comunicación
	(EU) 2017/on a general framework for securitisation and creating a specific framework for simple, transparent and standardised securitization. Regulation (EU) Nº 1286/2014 on key information documents for packaged retail and insurance-based investment products. Regulation (EU) 2015/2365 on transparency of securities financing transactions and of reuse. Directive (EU) 2016/97 on insurance distribution. Directive (EU) 2015/2366 on payment services in the internal market. Proposal for a Regulation on payment services in the internal market. Regulation (EU) 2024/886 as regards instant credit transfers in euro. Council Directive (EU) 2015/2376 amending Directive 2011/16/EU as regards mandatory automatic exchange of information in the field of taxation. Proposal for a Regulation on structural measures improving the resilience of EU credit institutions. Directive 2014/92/EU on the comparability of fees related to payment accounts, payment account switching and access to payment accounts with basic features. Directive 2014/17/EU on mortgage credit. Directive 2008/48/EC on credit agreements for consumers. Directive 2002/65/EC concerning the distance marketing of consumer financial services. Directive (EU) 2017/828 as regards the encouragement of long-term shareholder engagement. Directive (EU) 2019/2161 as regards the better enforcement and modernisation of Union consumer protection rules. Directive (EU) 2020/1828 on representative actions for the protection of the collective interests of consumers. Regulation (EU) 2020/852 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment. Directive (EU) 2022/2464 as regards corporate sustainability reporting. Regulation (EU) 2019/2088 on sustainability-related disclosures in the financial services sector. Directive (EU) 2024/1760 on corporate sustainability due diligence. Digital operational resilience for the financial sector. Regulation (EU) 2023/1114 on markets in crypto-assets. Capital Markets Union. Banking Union. FinTech Action Plan. International Financial Reporting Standard. Common Consolidated Corporate Tax Base. Financial Transaction Tax. VAT: rules for	for the banking sector. 18 March 2022. - Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council harmonising certain aspects of insolvency law. 17 March 2023. - Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2014/59/EU as regards early intervention measures, conditions for resolution and financing of resolution action (CMDI package). 27 July 2023 - Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2014/49/EU as regards the scope of deposit protection, use of deposit guarantee schemes funds, cross-border cooperation, and transparency (CMDI package). 27 July 2023 - Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 806/2014 as regards early intervention measures, conditions for resolution and funding of resolution action (CMDI package). 27 July 2023 - Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives (EU) 2009/65/EC, 2009/138/EC, 2011/61/EU, 2014/65/EU and (EU) 2016/97 as regards the Union retail investor protection rules (RIS package). 28 July 2023 - Proposal for a Regulation on the establishment of a digital euro. 17 October 2023 - Call for evidence on assessment of the energy efficiency public funding

Entidad	Propuestas o políticas	Actividades de comunicación
	financial and insurance services. Retail Investment Strategy. European Green bonds. Anti-money laundering/Countering the Financing of Terrorism framework. Next Generation EU. Savings and Investment Union. Digital Euro. Proposal for a Regulation on Financial Data Access. The subsequent amendments of the legislation abovementioned.	support at Union and national level, and suitability for the establishment of a dedicated mechanism at Union level. 26 February 2024 - Call for evidence on unlocking private investment in energy efficiency. 26 February 2024 - Targeted consultation assessing the adequacy of macroprudential policies for non-bank financial intermediation (NBFI). 22 November 2024 - Call for evidence on single market strategy for 2025. 31 January 2025 - Call for evidence on European Savings and Investments Union (SIU). 7 March 2025
UNACC	Regulación bancaria e iniciativas de la Comisión que afectan a la actividad financiera, de crédito y cooperativa. En concreto, se destacan algunos de los más relevantes: •Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council, of 26 June 2013, on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC (CRD IV) •Regulation (EU) Nº 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012 (CRR) •Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on deposit guarantee schemes (DGSD) •Directive 2014/59/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a framework for the recovery and resolution of credit institutions and investment firms (BRRD) •Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council, of 15 May 2014,	N/A

Entidad	Propuestas o políticas	Actividades de comunicación
	on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU (MiFID II) •Directive 2014/91/EU of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 amending Directive 2009/65/EC on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS) as regards depositary functions, remuneration policies and sanctions •Directive (EU) 2015/849 of the European parliament and of the council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing •Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the internal market (PSD2) •Green Paper on retail financial services •Green Paper: Building a Capital Markets Union •Regulation (EU) Nº 600/2014 of the European Parliament and of the Council, of 15 May 2014, on markets in financial instruments and amending Regulation (EU) Nº 648/2012 •Regulation (EU) No 1286/2014 of the European Parliament and of the Council, of 26 November 2014 on key information documents for packaged retail and insurance-based investment products (PRIIPs) •Draft Regulation of the European Central Bank on the collection of granular credit and credit risk data (Anacredit)	

Fuente: perfiles de las entidades en el Registro de Transparencia de la UE (cita literal).

Anexo II. Detalle íntegro de consultas y hojas de ruta declaradas por entidad

Reproduce el listado consignado por cada entidad en su perfil del Registro de Transparencia de la UE. Los títulos se mantienen en el idioma en que figuran en el Registro.

II.1 Bancos

Banco Sabadell

- *Consultas:* Open data – availability of public datasets; White Paper on Artificial Intelligence – a European Approach.
- *Hojas de ruta:* No declara.

Banco Santander

- *Consultas:* Report pursuant to Article 54 of the Benchmark Regulation; Corporate Sustainability Reporting; Open data – availability of public datasets; Mortgage credit – review of EU rules; A fair & competitive digital economy – digital levy; Cross-border investment within the EU – clarifying and supplementing EU rules.
- *Hojas de ruta:* Sovereign bond-backed securities product regulation.

BBVA

- *Consultas:* Financial services – EU regulatory framework for crypto-assets; Report pursuant to Article 54 of the Benchmark Regulation; Alignment EU rules on capital requirements to international standards (prudential requirements and market discipline); Corporate Sustainability Reporting; Open data – availability of public datasets; White Paper on Artificial Intelligence – a European Approach; Instant payments; Data Act & amended rules on the legal protection of databases; Digital Services Act – deepening the internal market and clarifying responsibilities for digital services; EU digital ID scheme for online transactions across Europe.
- *Hojas de ruta:* Gender equality strategy 2020-2024; Payment services – review of EU rules.

CaixaBank

- *Consultas:* Financial services – EU regulatory framework for crypto-assets; Report pursuant to Article 54 of the Benchmark Regulation; Financial services – improving resilience against cyberattacks (new rules); European Climate Pact; A fair & competitive digital economy – digital levy; Corporate reporting – improving its quality and enforcement.
- *Hojas de ruta:* Corporate Sustainability Reporting.

II.2 Organizaciones sectoriales europeas

EBF

- *Consultas:* Alignment EU rules on capital requirements to international standards; Review of the regulatory framework for investment firms and market operators; Financial services – EU regulatory framework for crypto-assets; Mortgage credit – review of EU rules; Insolvency laws: increasing convergence of national laws to encourage cross-border investment; VAT rules for financial and insurance services – review; Instant payments; Debt-equity bias reduction allowance (DEBRA); Distance marketing of consumer financial services – review of EU rules; Preventing money laundering and terrorist financing – EU rules on public-private partnerships (PPPs); EU strategy for retail investors; Evaluation of the Consumer Credit Directive; Evaluation of Administrative Cooperation in Direct Taxation; Cooperation on direct taxation – evaluation.
- *Hojas de ruta:* Money laundering & terrorism financing – action plan; Corporate Sustainability Reporting; Report on the General Data Protection Regulation; Administrative burden – rationalisation of reporting requirements; Digital fairness – fitness check on EU consumer law; Open finance framework – enabling data sharing and third party access in the financial sector; A fair & competitive digital economy – digital levy; Instant payments; Financial markets – central securities depositories (review of EU rules); Data Act & amended rules on the legal protection of databases; Distance Marketing of Financial Services – evaluation of EU rules; Evaluation of the Consumer Credit Directive; Accelerated Loan security – Protection of secured creditors from business borrowers' default; Statutory prudential backstops addressing insufficient provisioning for newly originated loans that turn non-performing; Digital Services Act package – ex ante regulatory instrument of very large online platforms acting as gatekeepers; Sustainable finance – obligation for certain companies to publish non-financial information; Artificial intelligence – ethical and legal requirements; Cybersecurity – review of EU rules on the security of network and information systems; Data sharing in the EU – common European data spaces (new rules); Savings and Investments Union; Anti-tax Avoidance Directive (ATAD) – evaluation; Revision of EU rules on sustainable finance disclosure; Net Stable Funding Ratio – prudential treatment of short-term securities financing transactions (amending regulation); European Business Wallet: digital identity, secure data exchange and legal notifications; EU-India relations – new comprehensive strategic approach; Banking Union – review of bank crisis management & deposit insurance framework (BRRD review); Insolvency laws: increasing convergence of national laws to encourage cross-border investment; Tax fraud & evasion – strengthening rules on administrative cooperation and expanding the exchange of information.

AFME

- *Consultas:* Financial services – EU regulatory framework for crypto-assets; Review of the regulatory framework for investment firms and market operators; Financial services – improving resilience against cyberattacks (new rules); Withholding taxes – new EU system for the avoidance of double taxation and prevention of tax abuse (Faster and Safer Relief of Excess Withholding Taxes); Financial services – review of EU rules on alternative investment fund managers; EU strategy for retail investors; Evaluation of Administrative Cooperation in Direct Taxation; Money laundering & terrorism financing – action plan; Cooperation on direct taxation – evaluation.
- *Hojas de ruta:* Money laundering & terrorism financing – action plan; Data protection – report on the GDPR; Retail investment – new package of measures to increase consumer participation in capital markets; EU strategy for retail investors; Financial markets – central securities depositories (review of EU rules); EU financial system – supervisory data strategy; Withholding taxes – Faster and Safer Relief of Excess Withholding Taxes; Sovereign bond-backed securities product regulation; Legislative proposal for an EU framework on crowd and peer to peer finance; Artificial intelligence – ethical and legal requirements; A Capital Markets Union for people and businesses – new action plan; Data sharing in the EU – common European data spaces (new rules); Recommendation on savings and investment accounts; EU emissions trading system for maritime, aviation and stationary installations, and market stability reserve – review; Supplementary pensions – review of the regulatory framework; Securities and markets – review of the Securitisation Framework; Net Stable Funding Ratio – prudential treatment of short-term securities financing transactions.

ESBG

- *Consultas:* Financial services – EU regulatory framework for crypto-assets; Alignment EU rules on capital requirements to international standards; Financial services – improving resilience against cyberattacks (new rules); Review of the regulatory framework for investment firms and market operators; Mortgage credit – review of EU rules; Insolvency laws: increasing convergence of national laws to encourage cross-border investment; Instant payments; EU strategy for retail investors; Evaluation of the Consumer Credit Directive; Distance Marketing of Financial Services – evaluation of EU rules.
- *Hojas de ruta:* Money laundering & terrorism financing – action plan; Review of the regulatory framework for investment firms and market operators; Financial services – EU regulatory framework for crypto-assets; European climate law – achieving climate neutrality by 2050; Financial benchmarks – review of EU rules; EU consumer programme – evaluation; Retail investment – new package of measures; Instant payments; EU strategy for retail investors; Revision of the EU SME Definition; Review

of Regulation on cross-border payments; Legislative proposal for an EU framework on crowd and peer to peer finance; Consumer credit agreements – review of EU rules; Sustainable finance – obligation for certain companies to publish non-financial information; Long-term investment funds – review of EU rules; Recommendation on savings and investment accounts; Net Stable Funding Ratio – prudential treatment of short-term securities financing transactions; Cooperation on direct taxation – evaluation; Consumer Agenda 2025-2030 and action plan on consumers in the Single Market; European Data Union Strategy; Apply AI Strategy – strengthening the AI continent.

Eurosif

- *Consultas:* Financial services – review of EU rules on alternative investment fund managers.
- *Hojas de ruta:* Revision of EU rules on sustainable finance disclosure.

II.3 Organizaciones sectoriales españolas

AEB

- *Consultas:* Alignment EU rules on capital requirements to international standards; Review of the regulatory framework for investment firms and market operators; Mortgage credit – review of EU rules; State aid rules for banks in difficulty – evaluation; Insolvency laws: increasing convergence of national laws to encourage cross-border investment; VAT rules for financial and insurance services – review; Instant payments; EU strategy for retail investors; Single Market – new complementary tool to strengthen competition enforcement.
- *Hojas de ruta:* Financial benchmarks – review of EU rules; Open finance framework – enabling data sharing and third party access in the financial sector; Instant payments; EU strategy for retail investors; Sovereign bond-backed securities product regulation; Digital Services Act package – ex ante regulatory instrument of very large online platforms acting as gatekeepers; Consumer credit agreements – review of EU rules; Recommendation on savings and investment accounts; Revision of EU rules on sustainable finance disclosure; Net Stable Funding Ratio – prudential treatment of short-term securities financing transactions; Savings and Investments Union; Savings and Investments Union: Regulation fostering EU market integration and efficient supervision; Insolvency laws: increasing convergence of national laws to encourage cross-border investment.

CECA

- *Consultas:* Alignment EU rules on capital requirements to international standards; Mortgage credit – review of EU rules; Distance marketing of consumer financial services – review of EU rules; EU strategy for retail investors.

- *Hojas de ruta:* Unlocking private investment in energy efficiency – guidance to Member States and market actors; Energy efficiency – assessing the level of EU & national funding; Recommendation on savings and investment accounts; Savings and Investments Union; Single market strategy 2025; Revision of EU rules on sustainable finance disclosure.

UNACC

- No declara consultas ni hojas de ruta.

Tabla 15: Contribuciones a consultas públicas y hojas de ruta

Entidad	Consultas	Hojas de ruta
Banco Sabadell	Open data – availability of public datasets White Paper on Artificial Intelligence - a European Approach	N/A
Banco Santander	Report pursuant to Article 54 of the Benchmark Regulation Corporate Sustainability Reporting Open data – availability of public datasets Mortgage credit – review of EU rules A fair & competitive digital economy – digital levy Cross-border investment within the EU – clarifying and supplementing EU rules	Sovereign bond-back securities product regulation
BBVA	Financial services – EU regulatory framework for crypto-assets Report pursuant to Article 54 of the Benchmark Regulation Alignment EU rules on capital requirements to international standards (prudential requirements and market discipline) Corporate Sustainability Reporting Open data – availability of public datasets White Paper on Artificial Intelligence - a European Approach Instant payments Data Act & amended rules on the legal protection of databases Digital Services Act – deepening the internal market and clarifying responsibilities for digital services EU digital ID scheme for online transactions across Europe	Gender equality strategy 2020-2024 Payment services – review of EU rules
CaixaBank	Financial services – EU regulatory framework for crypto-assets Report pursuant to Article 54 of the Benchmark Regulation	Corporate Sustainability Reporting

Entidad	Consultas	Hojas de ruta
	Financial services – improving resilience against cyberattacks (new rules) European Climate Pact A fair & competitive digital economy – digital levy Corporate reporting – improving its quality and enforcement	
EBF	Alignment EU rules on capital requirements to international standards (prudential requirements and market discipline) Report pursuant to Article 54 of the Benchmark Regulation Corporate Sustainability Reporting Review of the regulatory framework for investment firms and market operators Open data – availability of public datasets Financial services – EU regulatory framework for crypto-assets White Paper on Artificial Intelligence - a European Approach Transfer Pricing Directive – Head Office Tax system for SMEs – Business in Europe: Framework for Income Taxation Mortgage credit – review of EU rules Cyber resilience act – new cybersecurity rules for digital products and ancillary services Withholding taxes – new EU system for the avoidance of double taxation and prevention of tax abuse: Faster and Safer Relief of Excess Withholding Taxes Insolvency laws: increasing convergence of national laws to encourage cross-border investment A fair & competitive digital economy – digital levy VAT rules for financial and insurance services – review Sustainable corporate governance Instant payments Data Act & amended rules on the legal protection of databases Debt-equity bias reduction allowance (DEBRA) Distance marketing of consumer financial services – review of EU rules Unlawful extra-territorial sanctions – a stronger EU response (amendment of the Blocking Statute)	Money laundering & terrorism financing – action plan Corporate Sustainability Reporting Report on the General Data Protection Regulation Administrative burden – rationalisation of reporting requirements Digital fairness – fitness check on EU consumer law Open finance framework – enabling data sharing and third party access in the financial sector A fair & competitive digital economy – digital levy Instant payments Financial markets – central securities depositories (review of EU rules) Data Act & amended rules on the legal protection of databases Distance Marketing of Financial Services – evaluation of EU rules Evaluation of the Consumer Credit Directive Accelerated Loan security - Protection of secured creditors from business borrowers' default Statutory prudential backstops addressing insufficient provisioning for newly originated loans that turn non-performing Digital Services Act package – ex ante regulatory instrument

Entidad	Consultas	Hojas de ruta
	Preventing money laundering and terrorist financing – EU rules on public-private partnerships (PPPs) EU strategy for retail investors Tax avoidance – fighting the use of shell entities and arrangements for tax purposes Evaluation of the Consumer Credit Directive Evaluation of Administrative Cooperation in Direct Taxation Digital Services Act – deepening the internal market and clarifying responsibilities for digital services EU digital ID scheme for online transactions across Europe Cybersecurity – review of EU rules on the security of network and information systems European Data Union Strategy Cooperation on direct taxation - evaluation	of very large online platforms acting as gatekeepers Sustainable finance – obligation for certain companies to publish non-financial information Artificial intelligence – ethical and legal requirements Cybersecurity – review of EU rules on the security of network and information systems Data sharing in the EU – common European data spaces (new rules) Savings and Investments Union Anti-tax Avoidance Directive (ATAD) – evaluation Revision of EU rules on sustainable finance disclosure Net Stable Funding Ratio – prudential treatment of short-term securities financing transactions (amending regulation) European Business Wallet: digital identity, secure data exchange and legal notifications for simple, digital business EU-India relations – new comprehensive strategic approach Banking Union – review of bank crisis management & deposit insurance framework (BRRD review) Insolvency laws: increasing convergence of national laws to encourage cross-border investment Tax fraud & evasion – strengthening rules on administrative cooperation and expanding the exchange of information

Entidad	Consultas	Hojas de ruta
AFME	Financial services – EU regulatory framework for crypto-assets Corporate Sustainability Reporting White Paper on Artificial Intelligence - a European Approach Review of the regulatory framework for investment firms and market operators Open data – availability of public datasets Financial services – improving resilience against cyberattacks (new rules) Withholding taxes – new EU system for the avoidance of double taxation and prevention of tax abuse: Faster and Safer Relief of Excess Withholding Taxes Financial services – review of EU rules on alternative investment fund managers Sustainable corporate governance Data Act & amended rules on the legal protection of databases EU strategy for retail investors Evaluation of Administrative Cooperation in Direct Taxation Money laundering & terrorism financing – action plan Cybersecurity – review of EU rules on the security of network and information systems AI Continent – new cloud and AI development act EU emissions trading system for maritime, aviation and stationary installations, and market stability reserve – review Cooperation on direct taxation - evaluation	Money laundering & terrorism financing – action plan Data protection - report on the General Data Protection Regulation Retail investment – new package of measures to increase consumer participation in capital markets EU strategy for retail investors Financial markets – central securities depositories (review of EU rules) EU financial system – supervisory data strategy Withholding taxes – new EU system for the avoidance of double taxation and prevention of tax abuse: Faster and Safer Relief of Excess Withholding Taxes Sovereign bond-back securities product regulation Legislative proposal for an EU framework on crowd and peer to peer finance Artificial intelligence – ethical and legal requirements A Capital Markets Union for people and businesses – new action plan Data sharing in the EU – common European data spaces (new rules) Recommendation on savings and investment accounts EU emissions trading system for maritime, aviation and stationary installations, and market stability reserve – review Supplementary pensions – review of the regulatory framework and other measures to strengthen the sector

Entidad	Consultas	Hojas de ruta
		Securities and markets – review of the Securitisation Framework Net Stable Funding Ratio – prudential treatment of short-term securities financing transactions (amending regulation)
ESBG	Financial services – EU regulatory framework for crypto-assets Report pursuant to Article 54 of the Benchmark Regulation Alignment EU rules on capital requirements to international standards (prudential requirements and market discipline) Corporate Sustainability Reporting Open data – availability of public datasets Financial services – improving resilience against cyberattacks (new rules) Review of the regulatory framework for investment firms and market operators White Paper on Artificial Intelligence - a European Approach Corporate reporting – improving its quality and enforcement Mortgage credit – review of EU rules Cyber resilience act – new cybersecurity rules for digital products and ancillary services A fair & competitive digital economy – digital levy Insolvency laws: increasing convergence of national laws to encourage cross-border investment Instant payments EU strategy for retail investors Evaluation of the Consumer Credit Directive Distance Marketing of Financial Services – evaluation of EU rules Digital Services Act – deepening the internal market and clarifying responsibilities for digital services EU digital ID scheme for online transactions across Europe Consumer policy – the EU's new 'consumer agenda' Apply AI Strategy – strengthening the AI continent	Money laundering & terrorism financing – action plan Review of the regulatory framework for investment firms and market operators Financial services – EU regulatory framework for crypto-assets European climate law – achieving climate neutrality by 2050 Financial benchmarks (for interest rates, stock-exchange prices, exchange rates, etc.) – review of EU rules EU consumer programme - evaluation Retail investment – new package of measures to increase consumer participation in capital markets Instant payments EU strategy for retail investors Revision of the EU SME Definition Review of Regulation on cross-border payments Legislative proposal for an EU framework on crowd and peer to peer finance Consumer credit agreements – review of EU rules Sustainable finance – obligation for certain companies to publish non-financial information Long-term investment funds – review of EU rules

Entidad	Consultas	Hojas de ruta
	AI Continent – new cloud and AI development act	Recommendation on savings and investment accounts Net Stable Funding Ratio – prudential treatment of short-term securities financing transactions (amending regulation) Cooperation on direct taxation - evaluation Consumer Agenda 2025-2030 and action plan on consumers in the Single Market European Data Union Strategy Apply AI Strategy – strengthening the AI continent
Eurosif	Financial services – review of EU rules on alternative investment fund managers Sustainable corporate governance	Revision of EU rules on sustainable finance disclosure
AEB	Report pursuant to Article 54 of the Benchmark Regulation Alignment EU rules on capital requirements to international standards (prudential requirements and market discipline) Review of the regulatory framework for investment firms and market operators White Paper on Artificial Intelligence - a European Approach Open data – availability of public datasets Mortgage credit – review of EU rules State aid rules for banks in difficulty - evaluation Insolvency laws: increasing convergence of national laws to encourage cross-border investment VAT rules for financial and insurance services – review Instant payments EU strategy for retail investors Data Act & amended rules on the legal protection of databases Single Market – new complementary tool to strengthen competition enforcement Digital Services Act – deepening the internal market and clarifying responsibilities for digital services EU digital ID scheme for online transactions across Europe	Financial benchmarks (for interest rates, stock-exchange prices, exchange rates, etc.) – review of EU rules Open finance framework – enabling data sharing and third party access in the financial sector Instant payments EU strategy for retail investors Sovereign bond-back securities product regulation Digital Services Act package – ex ante regulatory instrument of very large online platforms acting as gatekeepers Consumer credit agreements – review of EU rules Recommendation on savings and investment accounts Revision of EU rules on sustainable finance disclosure Net Stable Funding Ratio – prudential treatment of short-term securities financing transactions (amending regulation) Savings and Investments Union

Entidad	Consultas	Hojas de ruta
	AI Continent – new cloud and AI development act Apply AI Strategy – strengthening the AI continent Consumer Agenda 2025-2030 and action plan on consumers in the Single Market	Savings and Investments Union: Regulation fostering EU market integration and efficient supervision Insolvency laws: increasing convergence of national laws to encourage cross-border investment
CECA	Report pursuant to Article 54 of the Benchmark Regulation Alignment EU rules on capital requirements to international standards (prudential requirements and market discipline) Corporate Sustainability Reporting Corporate reporting – improving its quality and enforcement Mortgage credit – review of EU rules Sustainable corporate governance Distance marketing of consumer financial services – review of EU rules EU strategy for retail investors	Unlocking private investment in energy efficiency – guidance to Member States and market actors Energy efficiency – assessing the level of EU & national funding Recommendation on savings and investment accounts Savings and Investments Union Single market strategy 2025 Revision of EU rules on sustainable finance disclosure
UNACC	N/A	N/A

Fuente: perfiles de las entidades en el Registro de Transparencia de la UE.

Capítulo 6. Transparencia sobre regulación, posicionamientos y actividades de *lobby* de los bancos españoles. Análisis de documentación corporativa 2018-2024

Autor(es): Yossie Solano

Resumen

- **El capítulo analiza la transparencia con la que siete entidades bancarias españolas informaron de su influencia política y su actividad de *lobby* entre 2018 y 2024**: Banco Sabadell, Banco Santander, Bankinter, BBVA, CaixaBank, Unicaja y Bankia, esta última solo en 2018-2020. Mide cómo las entidades hacen visible esa influencia en su documentación anual, no la influencia realmente ejercida.
- **La evaluación se basa en 27 indicadores agrupados en dos dimensiones**: Regulación (19), sobre las reglas y compromisos con que enmarcan su influencia, y Actividad (8), sobre la representación de intereses que declaran ejercer. En total se valoran 45 combinaciones empresa-año.
- **El nivel de transparencia es limitado:** en el conjunto del periodo, las entidades informan del **28,4 %** de los indicadores aplicables. El cumplimiento asciende del 20,9 % en 2018 al **36,5 % en 2023** y retrocede al 34,0 % en 2024, un descenso concentrado en la dimensión de Actividad.
- **Las entidades informan más de sus reglas que de su actividad:** la Regulación alcanza el **33,1 %** y la Actividad apenas el **17,8 %**. La transparencia se concentra donde existe un anclaje normativo consolidado y se desvanece al aproximarse a la práctica concreta del *lobby*.
- **El cumplimiento está muy polarizado por indicadores.** La regulación de la financiación de organizaciones políticas y la prohibición de aportaciones a partidos alcanzan el 100,0 %. En cambio, **ocho indicadores de Regulación permanecen en el 0,0 % durante todo el periodo**, entre ellos la regulación interna del *lobby*, la financiación y membresía de organizaciones de representación de intereses y casi todos los relativos a las puertas giratorias.
- **La información sobre la actividad de *lobby* es tardía y escasa.** Solo la identificación de asociaciones alcanza un nivel apreciable (57,8 %). La inversión en *lobby* y las materias e iniciativas legislativas emergen a partir de 2020-2021. **Ninguna entidad informa de sus reuniones de *lobby*.**
- **La transparencia depende de muy pocas entidades.** CaixaBank encabeza la clasificación (**48,9 %**) y es la única cuyo cumplimiento en Actividad supera al de Regulación. BBVA presenta el perfil más equilibrado y mejora desde 2021. El resto mantiene niveles modestos, con Banco Santander en último lugar (20,3 %).
- **Persiste una brecha entre lo que ya es público por otras vías y lo que se divulga en la documentación anual.** Algunas entidades inscritas en el Registro de Transparencia de la Unión Europea no lo mencionan en sus informes. Además, la presencia de ex altos cargos en los consejos convive con la ausencia total de una regulación declarada de las puertas giratorias.
- **Los resultados corresponden a un periodo de reporte voluntario**, anterior a la aplicación plena del requisito G1-5 de las Normas Europeas de Información sobre Sostenibilidad. Queda por ver si ese estándar consolida la tendencia ascendente o si el retroceso de 2024 anticipa un freno en la divulgación.

1. Introducción

Este capítulo analiza la transparencia con la que las siete principales entidades bancarias españolas —Banco Sabadell, Banco Santander, Bankinter, BBVA, CaixaBank, Unicaja y Bankia— informaron de su influencia política y su actividad de *lobby* entre 2018 y 2024.

El alcance de la presente investigación, que trata de abordar la influencia de los actores privados —concretamente, del sector financiero— en las decisiones que han desembocado en la concentración bancaria (véase cap. 7, «Historia del *lobby* bancario»), junto con la evolución del marco normativo de información sobre sostenibilidad, justifica el análisis longitudinal de informes corporativos. Hasta la aprobación de las Normas Europeas de Información sobre Sostenibilidad (NEIS), el *lobby* estuvo escasamente sometido a obligaciones legales de información empresarial. Las referencias existentes podían aparecer bajo categorías próximas —corrupción, integridad, relaciones institucionales, política pública, contribuciones políticas, asociaciones sectoriales o asuntos públicos—, pero su presencia dependía en gran medida de marcos voluntarios, decisiones de materialidad y estrategias corporativas de legitimación.

La aprobación de la NEIS G1-5 introduce un cambio semántico y normativo: el *lobby* pasa a ser una categoría expresamente reconocida dentro de un estándar europeo de reporte de sostenibilidad. No obstante, este cambio no elimina los problemas de comparación. La información anterior a la aplicación de las NEIS no es necesariamente inexistente, sino que puede estar distribuida en categorías distintas. Asimismo, la ausencia de una divulgación posterior a G1-5 no demuestra que la empresa no haya ejercido influencia política, debido a la materialidad, las exclusiones, las disposiciones transitorias y las diferencias en el alcance de la información publicada.

Este capítulo no mide la influencia realmente ejercida, sino cómo las entidades la hacen visible y la reconocen en su información pública. A partir de 27 indicadores agrupados en dos dimensiones —Regulación (las reglas con que enmarcan su influencia) y Actividad (la representación de intereses que declaran ejercer)—, examina el nivel de cumplimiento, su evolución en 2018-2024, las diferencias entre entidades y los ámbitos donde se concentra la información o persisten los vacíos. El alcance abarca las siete entidades y siete ejercicios, con Bankia presente solo en 2018-2020 por su posterior absorción por CaixaBank (véase cap. 1, «Concentración financiera»).

El análisis empresa-año debe interpretarse como un estudio de la visibilidad, la institucionalización y la forma de reconocimiento corporativo del *lobby*, y no como una medición exhaustiva de la actividad real de influencia. La unidad temporal permite observar si, cuándo y cómo las empresas incorporan el *lobby* a sus narrativas de sostenibilidad y conducta empresarial. El contraste con el Registro de Transparencia (véase cap. 5, «Registro de Transparencia de la UE») añade una dimensión institucional diferente: mientras el registro identifica organizaciones y relaciones declaradas con las

instituciones públicas, los informes corporativos muestran la autodescripción empresarial de sus actividades políticas. La comparación entre ambos planos puede ser analíticamente productiva, siempre que no se suponga una correspondencia automática entre inscripción registral, actividad efectiva y divulgación corporativa.

2. Metodología

El análisis se apoya en documentación corporativa publicada bajo un marco de información no financiera en evolución durante 2018-2024. El punto de partida es la Directiva 2014/95/UE (NFRD), transpuesta en España por la Ley 11/2018 (Directiva 2014/95/UE, 2014; Ley 11/2018, 2018), que obligó a las entidades analizadas a elaborar un estado de información no financiera (EINF). Esta ley no menciona el *lobby* de forma expresa, pero sí la gestión de los riesgos de corrupción y la integridad corporativa. Para dar contenido al EINF, las entidades recurrieron mayoritariamente, de forma voluntaria, a los estándares de la Global Reporting Initiative (GRI), en particular GRI 415: Public Policy (Global Reporting Initiative [GRI], 2016) (contribuciones políticas y asuntos de *lobby*) y la Divulgación 2-28 de GRI 2 (GRI, 2021) —antes 102-13— (afiliación a asociaciones), a los que remiten expresamente varias notas de la documentación analizada.

El cambio de régimen llega con la Directiva (UE) 2022/2464 (CSRD) y las NEIS (ESRS, por sus siglas en inglés), aprobadas por el Reglamento Delegado (UE) 2023/2772 (Directiva (UE) 2022/2464, 2022; Reglamento Delegado (UE) 2023/2772, 2023), cuya NEIS G1 recoge el *lobby* de forma expresa en el requisito G1-5. Cuando la materia es relevante, G1-5 exige informar del órgano responsable de su supervisión, del valor de las contribuciones políticas, de los principales asuntos y posiciones defendidas, de la inscripción en el Registro de Transparencia de la Unión Europea (UE) y del nombramiento de altos cargos procedentes de la Administración en los dos años anteriores.

Unidad de análisis y fuentes. La unidad es la combinación empresa-año, con 45 combinaciones (siete entidades en 2018-2020 y seis en 2021-2024, por la salida de Bankia) y fecha de corte a 31 de diciembre de 2024. El periodo 2018-2024 coincide con la consolidación del reporte no financiero (NFRD y Ley 11/2018 y, después, CSRD y NEIS) y con la disponibilidad de datos del Registro de Transparencia de la UE. La valoración se basa exclusivamente en la documentación anual de cada entidad —informe de gestión y, en su caso, informe de sostenibilidad, EINF o similar—, salvo las excepciones expresamente identificadas en el apartado 4.1.6, relativo a las puertas giratorias.

Indicadores. Los 27 indicadores se reparten en dos dimensiones: Regulación (19, R01-R19; seis subbloques temáticos) y Actividad (8, A01-A08; tres subbloques). Su enunciado completo figura en el anexo (véase la tabla 1, en el anexo).

Valoración y cálculo. Cada indicador se valora como SÍ, NO o N.A. (no aplica). La valoración exige que la información conste en la documentación anual. El único indicador

con valor N.A. es R18. El cumplimiento se calcula como **% = SÍ ÷ (SÍ + NO)**, excluidos los N.A., y se agrega por año, entidad y dimensión, con denominador variable según el número de entidades informantes.

3. Resultados generales

El presente apartado ofrece una visión agregada del cumplimiento informativo de las siete entidades analizadas a lo largo del periodo 2018-2024. El análisis se construye sobre 27 indicadores agrupados en dos dimensiones: Regulación (19 indicadores) y Actividad (8 indicadores).

3.1 Cumplimiento global y por dimensión

En el conjunto del periodo, las entidades analizadas informan, en promedio, del 28,4 % de los indicadores aplicables. La cifra indica un nivel de transparencia limitado en materia de influencia política y actividad de *lobby* (véase la tabla 2, en el anexo).

El resultado global refleja una disparidad destacable entre las dos dimensiones. La dimensión de Regulación alcanza un 33,1 %, prácticamente el doble que la de Actividad, que se queda en el 17,8 %. Dicho de otro modo, las entidades informan con mayor frecuencia de las reglas, políticas y compromisos que enmarcan su influencia política que de la actividad de *lobby* que efectivamente ejercen.

3.2 Evolución temporal del cumplimiento (2018-2024)

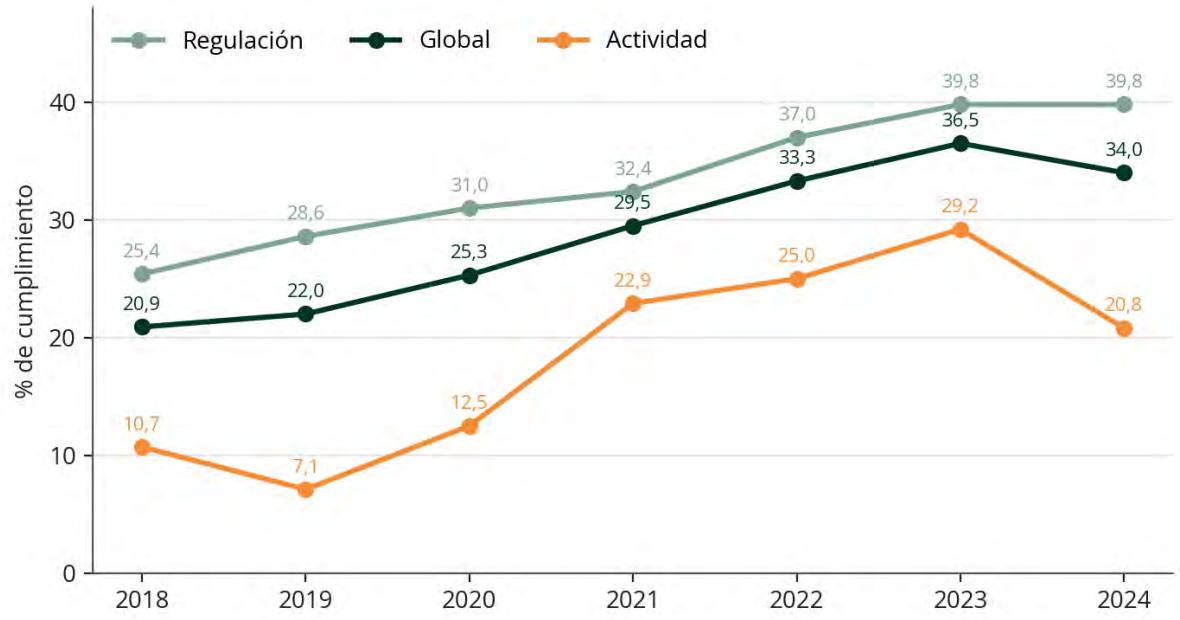
La trayectoria del cumplimiento informativo es ascendente durante la mayor parte del periodo: pasa del 20,9 % en 2018 al 36,5 % en 2023, cuando alcanza su valor máximo, lo que supone una mejora de 15,6 puntos porcentuales en seis ejercicios (véanse la figura 1 y la tabla 3, en el anexo). Esta progresión coincide con la maduración del marco normativo de información no financiera y con la creciente atención de los grupos de interés a la integridad corporativa.

Sin embargo, la mejora se interrumpe en 2024, cuando el cumplimiento global retrocede hasta el 34,0 % (−2,5 puntos porcentuales respecto a 2023). El retroceso se concentra casi por completo en la dimensión de Actividad, que cae del 29,2 % al 20,8 % (−8,4 puntos porcentuales), mientras que la de Regulación se mantiene estable en el 39,8 %. Una posible explicación de esta divergencia remite al contexto en que se elaboraron los informes de 2024, publicados en la primera mitad de 2025, en coincidencia con el inicio del paquete ómnibus de simplificación de la normativa de sostenibilidad de la UE. La incertidumbre sobre el marco de reporte finalmente aplicable y las expectativas de simplificación habrían favorecido una actitud más prudente en las divulgaciones de carácter más discrecional —las relativas a la actividad de *lobby* efectivamente ejercida—, en tanto que la información sobre políticas y compromisos, ya consolidada, se mantuvo estable.

El comportamiento de la dimensión de Actividad es, además, el más volátil de la serie: parte de niveles muy bajos (10,7 % en 2018, con un mínimo del 7,1 % en 2019), experimenta un salto a partir de 2021 y alcanza su máximo en 2023, para recaer con fuerza en 2024. La dimensión de Regulación, por el contrario, evoluciona de forma más gradual y estable, lo que refuerza la idea de que el reporte de la actividad es más sensible a las condiciones del entorno regulatorio que el de las reglas y compromisos.

A efectos de trazabilidad, es importante tener en cuenta que Bankia únicamente reporta en los ejercicios 2018-2020, debido a su integración en CaixaBank; por ello, el número de entidades consideradas pasa de siete (2018-2020) a seis (2021-2024), lo que se refleja en los denominadores de cada ejercicio.

Figura 1: Evolución anual del cumplimiento informativo (2018-2024)



Fuente: elaboración propia a partir de la documentación corporativa de las entidades (2018-2024).

3.3 Resultados por entidad y *ranking*

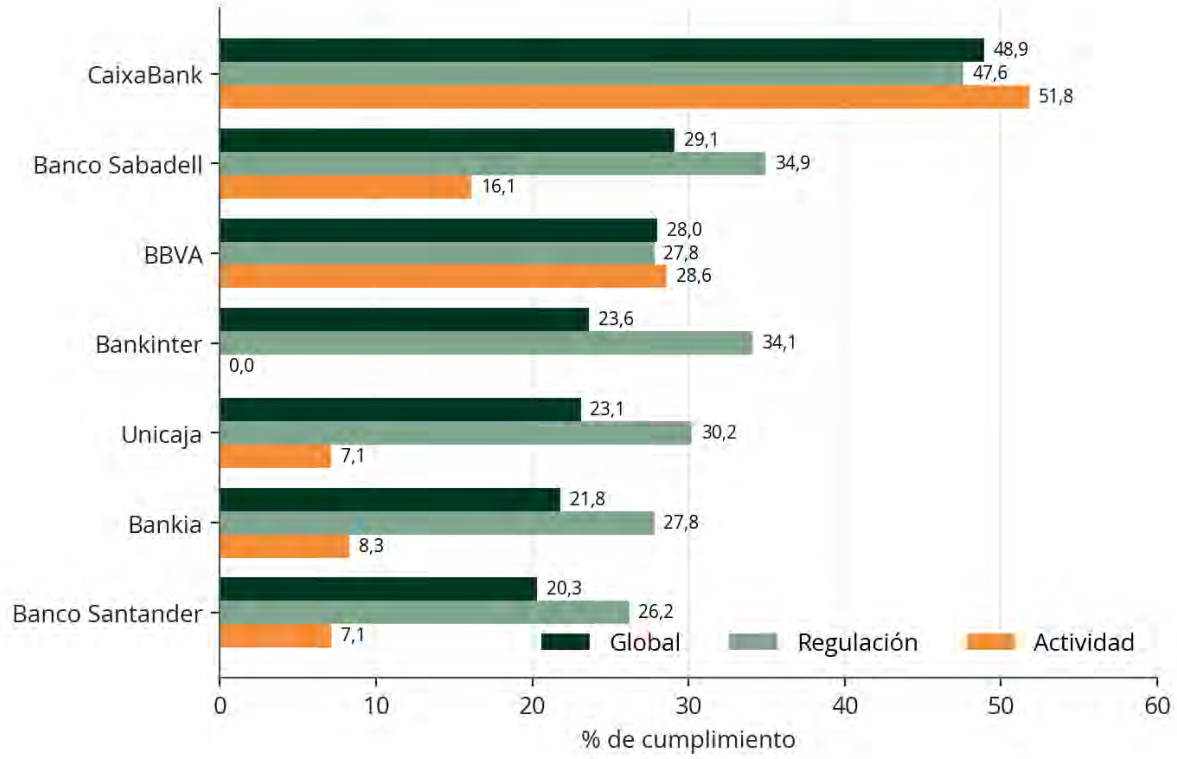
El comportamiento agregado del sector muestra una notable dispersión entre entidades (véanse la figura 2 y la tabla 4, en el anexo). CaixaBank encabeza con claridad la clasificación, con un 48,9 % de cumplimiento, prácticamente el doble que la segunda entidad y muy por encima de la media del sector. Es, además, la única entidad cuyo cumplimiento en Actividad (51,8 %) supera al de Regulación (47,6 %), patrón inverso al del resto de entidades.

Por detrás, un bloque intermedio reúne a Banco Sabadell (29,1 %), BBVA (28,0 %), Bankinter (23,6 %), Unicaja (23,1 %) y Bankia (21,8 %, sobre su serie parcial 2018-2020), con Banco Santander cerrando la clasificación (20,3 %). Excluida CaixaBank, el diferencial entre la entidad más y la menos transparente de este bloque apenas supera los nueve

puntos porcentuales, lo que evidencia un desempeño sectorial homogéneamente modesto.

El desglose por dimensiones añade un matiz a lo anterior. BBVA presenta el perfil más equilibrado del bloque intermedio (27,8 % en Regulación y 28,6 % en Actividad). En el extremo opuesto, Bankinter no informa de ningún indicador de Actividad en todo el periodo (0,0 %), pese a mantener un cumplimiento apreciable en Regulación (34,1 %), lo que revela una transparencia limitada a los compromisos formales. Banco Sabadell, Unicaja y Banco Santander comparten ese mismo sesgo hacia la Regulación, con niveles de Actividad reducidos (entre el 7,1 % y el 16,1 %).

Figura 2: *Ranking* por entidad: global, Regulación y Actividad (2018-2024)



Fuente: elaboración propia a partir de la documentación corporativa de las entidades (2018-2024).

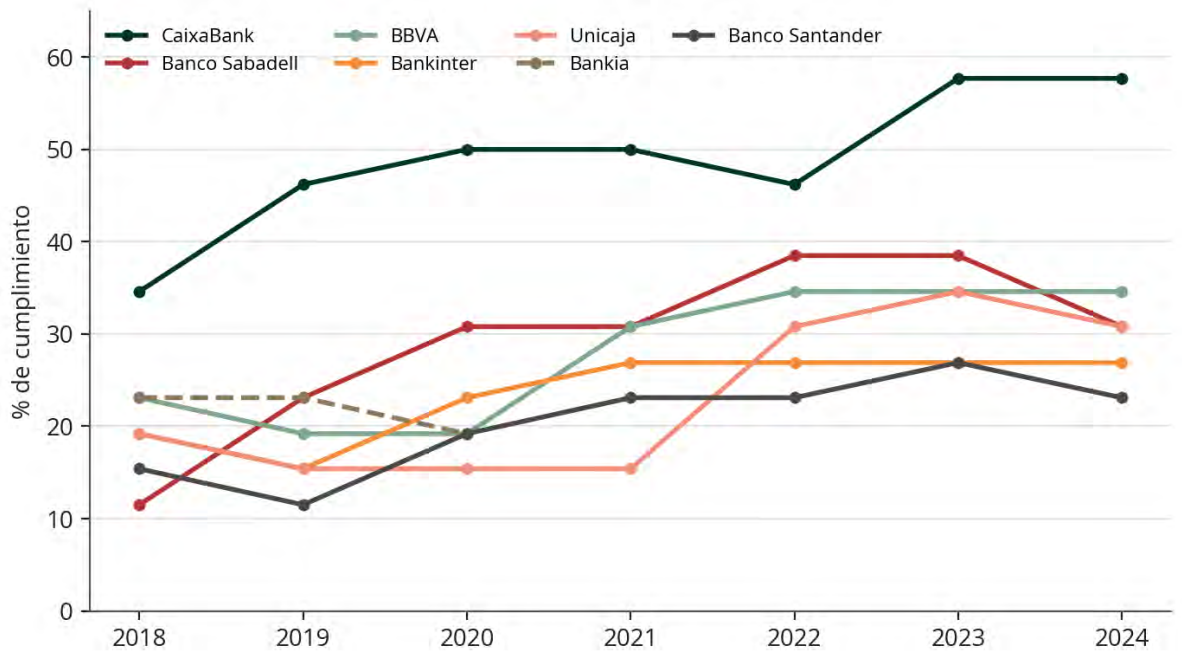
3.4 Perfil individual de las entidades

La evolución individual (véase la figura 3) confirma el liderazgo de CaixaBank y una mejora generalizada, aunque desigual, del resto:

- CaixaBank (48,9 %): mantiene el cumplimiento más alto en todos los ejercicios, con una pequeña diferencia en Actividad con respecto a Regulación.
- Banco Sabadell (29,1 %): presenta una progresión temprana y sostenida, con un claro sesgo hacia Regulación (34,9 % frente a 16,1 %).
- BBVA (28,0 %): presenta el perfil más equilibrado entre ambas dimensiones y muestra una mejora apreciable a partir de 2021.

- Bankinter (23,6 %): muestra un rendimiento medio-bajo, determinado por la ausencia total de reporte en Actividad, que contrarresta un desempeño razonable en Regulación.
- Unicaja (23,1 %): registra un avance concentrado en la segunda mitad del periodo y un cumplimiento muy bajo en la dimensión de Actividad.
- Bankia (21,8 %): su análisis se limita a 2018-2020, debido a su integración en CaixaBank.
- Banco Santander (20,3 %): es la entidad con el menor cumplimiento del periodo, con un perfil marcadamente volcado en Regulación y un bajo reporte de Actividad, que resulta llamativo dada la dimensión del banco.

Figura 3: Evolución del cumplimiento por entidad (2018-2024)



Nota: Bankia solo se representa en 2018-2020 debido a su posterior integración en CaixaBank.

Fuente: elaboración propia a partir de la documentación corporativa de las entidades (2018-2024).

4. Transparencia en materia de *lobby* e influencia política

Este apartado analiza la transparencia con la que las siete entidades informan de su influencia política y de su actividad de *lobby* a lo largo del periodo 2018-2024. La representación de intereses ante instituciones y responsables públicos constituye una vía legítima de participación, pero su opacidad plantea riesgos de integridad que el marco de reporte no financiero ha ido incorporando de forma progresiva, hasta su reconocimiento expreso en la NEIS G1-5.

El análisis se estructura en 27 indicadores agrupados en dos dimensiones complementarias. La dimensión de Regulación (19 indicadores, secc. 4.1, «Regulación del

lobby») examina las reglas, políticas y compromisos con que las entidades enmarcan su influencia política: la gobernanza de la función de *lobby*, la libre competencia, la prevención de la corrupción, la financiación de organizaciones de interés y de partidos, y las puertas giratorias. La dimensión de Actividad (8 indicadores, secc. 4.2, «Actividad de lobby») examina la representación de intereses que efectivamente ejercen y hacen pública: sus membresías, su inversión, las materias e iniciativas legislativas sobre las que actúan y su interlocución con los poderes públicos.

El contraste entre ambas dimensiones es el hallazgo transversal del apartado y ya se anticipaba en los resultados generales: las entidades informan, de forma sistemática y en todos los ejercicios, más de las reglas que declaran que de la actividad de influencia que realmente despliegan. Es decir, la transparencia se concentra allí donde existe un anclaje normativo consolidado y se desvanece a medida que la información se aproxima a la práctica concreta de la representación de intereses.

Los apartados 4.1 y 4.2 desarrollan cada dimensión por subbloques e indicadores, con el detalle agregado por año, la evolución de cada entidad y los datos cualitativos más relevantes.

4.1 Regulación del *lobby* (los 19 indicadores R)

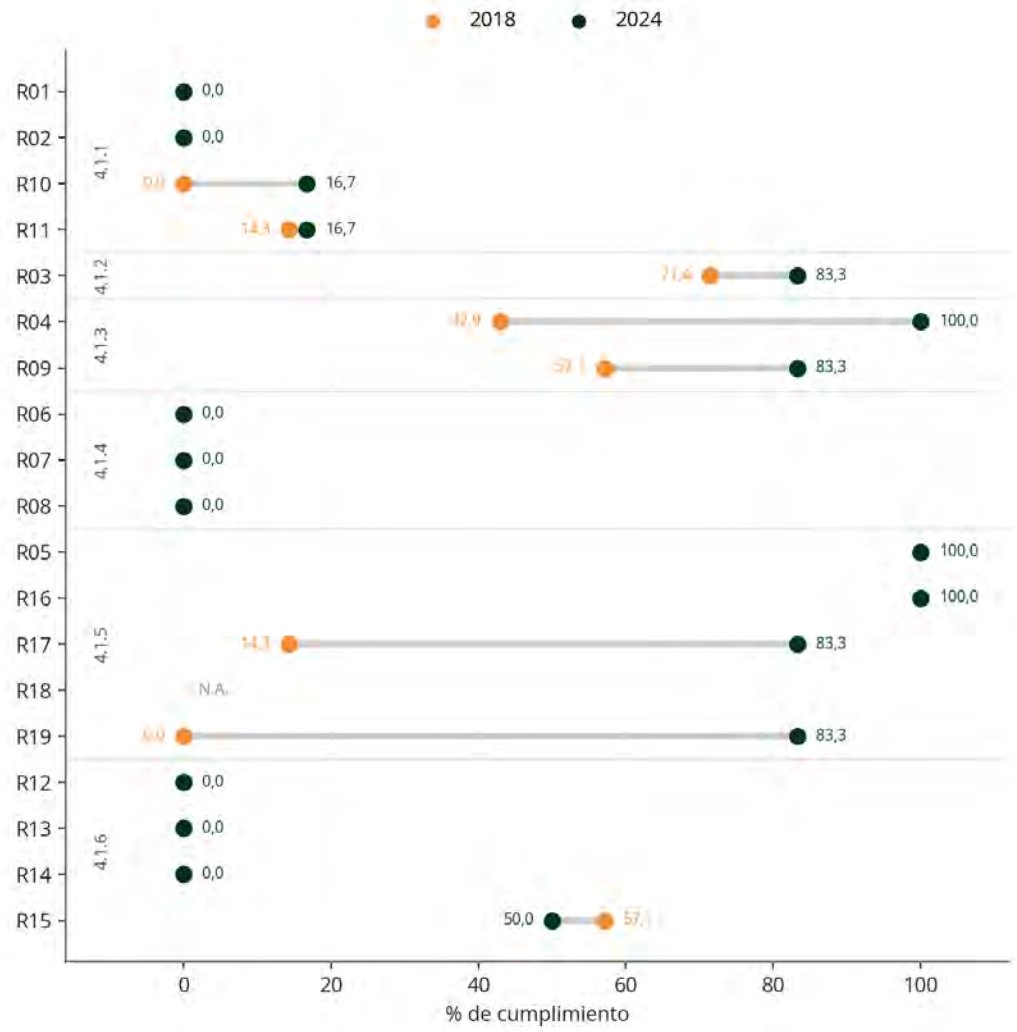
La dimensión de Regulación evalúa en qué medida las entidades hacen públicas las reglas, políticas y compromisos con que enmarcan su influencia política y su integridad en la relación con instituciones y representantes públicos. Los 19 indicadores se organizan en seis bloques temáticos. Es la dimensión de mayor transparencia del estudio: alcanza un cumplimiento del 33,1 % en el conjunto del periodo —frente al 17,8 % de la dimensión de Actividad— y describe una trayectoria ascendente sostenida, del 25,4 % en 2018 al 39,8 % en 2023 y 2024.

Ese promedio, no obstante, no muestra la acusada polarización entre indicadores (véanse la figura 4 y la tabla 5, en el anexo). En un extremo, dos indicadores registran cumplimiento pleno —la regulación de la financiación de organizaciones políticas (R05) y la prohibición de aportaciones a partidos (R16), ambos al 100,0 %—, acompañados de un núcleo de alto cumplimiento en libre competencia (R03, 80,0 %) y política anticorrupción (R04, 77,8 %). En el extremo opuesto, ocho de los diecinueve indicadores no son informados por ninguna entidad en ningún ejercicio (0,0 %): la regulación interna de la función de *lobby* y su política específica (R01, R02), la financiación y membresía de organizaciones de representación de intereses y de iniciativas *multistakeholder* (R06, R07, R08) y la práctica totalidad del bloque de puertas giratorias (R12, R13, R14).

De esta distribución se desprende que la transparencia se concentra allí donde existe un anclaje legal o reputacional nítido —las prohibiciones vinculadas a la financiación de partidos y los compromisos anticorrupción, materias consolidadas en el reporte no financiero— y se desvanece en la autorregulación de la propia influencia, esto es, en la

gobernanza de la función de *lobby*, en los criterios de pertenencia a las organizaciones que representan los intereses del sector y en la contratación de ex altos cargos. Los bancos informan, en suma, de las reglas que se les exigen o que resultan menos comprometidas, y no de aquellas que revelarían cómo ejercen y gobiernan su actividad de representación de intereses. Los subbloques siguientes desarrollan este patrón indicador a indicador. A efectos de lectura, conviene recordar que el único valor N.A. de la dimensión corresponde a R18 —indicador condicional que no llega a activarse—, excluido de todos los cálculos.

Figura 4: Cumplimiento por indicador, dimensión de Regulación (2018 y 2024)



Fuente: elaboración propia a partir de la documentación corporativa de las entidades (2018-2024).

4.1.1 Compromisos y gobernanza de la función de *lobby*

Este subbloque agrupa los indicadores que evalúan si las entidades regulan internamente su función de *lobby* (R01), si lo hacen mediante una política específica (R02), si identifican las áreas corporativas responsables de gestionarla (R10) y si informan de su inscripción como grupo de interés ante instituciones públicas (R11). Es el ámbito de menor transparencia de toda la dimensión de Regulación: dos de sus cuatro indicadores no son

informados por ninguna entidad en ningún ejercicio, y los otros dos descansan casi por completo en una sola entidad.

- R01: Ninguna de las siete entidades informa de una regulación interna de su función de *lobby* en todo el periodo 2018-2024 (0,0 %). Varias, no obstante, aportan menciones genéricas que, sin constituir una regulación de la actividad, describen su aproximación a la representación de intereses. CaixaBank mantiene una fórmula estable a lo largo de los años y declara que «CaixaBank no contrata servicios directos de *lobby* o representación de intereses para posicionarse ante las autoridades, sino que, generalmente, comparte sus opiniones a través de diferentes asociaciones para tratar de consensuar la posición de la industria» (CaixaBank, 2018; reiterada en términos casi idénticos en CaixaBank, 2021, p. 300; 2022, p. 411; 2023, p. 723, y 2024, p. 483). BBVA, en 2021, alude de forma general a su colaboración con asociaciones sectoriales, patronales y *think tanks* (BBVA, 2021, p. 111). Estas referencias describen una posición corporativa, pero no equivalen a la regulación interna de la función que exige el indicador, por lo que se valoran como incumplimiento.
- R02: El indicador es condicional respecto de R01 y, coherentemente, tampoco lo cumple ninguna entidad en ningún ejercicio (0,0 %). Al no existir regulación interna declarada de la función de *lobby*, no llega a plantearse la existencia de una política específica que la formalice.
- R10: El cumplimiento es muy reducido (13,3 % en el periodo) y se concentra en una única entidad. CaixaBank es el único banco que identifica el órgano responsable, y lo hace de forma sostenida desde 2019 hasta 2024, remitiendo a su Comité de Regulación como «órgano encargado de definir el posicionamiento del Grupo sobre cuestiones relacionadas con la regulación financiera» (CaixaBank, 2019, p. 310), fórmula que en ejercicios posteriores evoluciona hacia el «seguimiento del entorno regulatorio y [...] la fijación de posiciones en relación con los desarrollos de políticas públicas» (CaixaBank, 2022, p. 300). En 2018 la propia entidad carecía del dato («Sin datos»), de modo que su cumplimiento arranca en 2019 y se mantiene ininterrumpido. Ninguna otra entidad informa de las áreas responsables en ningún ejercicio.
- R11: El cumplimiento se sitúa en el 15,6 % del periodo y responde a dos trayectorias contrapuestas. CaixaBank informa de su inscripción en el Registro de Transparencia de la UE de forma continuada desde 2019, con una concreción creciente que culmina en la mención expresa de su número de registro en 2023 y 2024: «CaixaBank está inscrita en el Registro de Transparencia de la Comisión Europea con número de registro 055017716307-39» (CaixaBank, 2024, p. 483). Bankia, en cambio, informó de su inscripción únicamente en 2018 (Bankia, 2018, p. 134) y dejó de mencionarla en 2019 y 2020, pese a seguir figurando en el registro.

Este indicador ofrece el contraste cualitativo más revelador del subbloque: varias entidades figuran en registros públicos, pero omiten esa condición en su documentación anual, por lo que se valoran como incumplimiento. Así, los siguientes bancos, pese a estar en el Registro de Transparencia de la UE (véase cap. 5, «Registro de Transparencia de la UE»), no lo mencionan en sus informes corporativos: Banco Sabadell, Banco Santander y Bankia.

En resumen, la gobernanza de la función de *lobby* constituye el principal vacío informativo del sector. La regulación interna de la actividad y su formalización mediante una política específica no son objeto de reporte por ninguna entidad, mientras que la identificación de responsables y la inscripción registral dependen casi por completo de CaixaBank, única entidad con cumplimiento sostenido en los dos indicadores con contenido. El resto del sector se limita, en el mejor de los casos, a menciones genéricas sobre su relación con asociaciones, sin asumir el *lobby* como una función regulada y gobernada internamente.

4.1.2 Libre competencia

- R03: Declara su respeto a la libre competencia. Es uno de los indicadores con mayor cumplimiento de toda la dimensión de Regulación (80,0 % en el periodo). Cuatro entidades lo declaran de forma ininterrumpida en todos sus ejercicios —Bankinter, BBVA, CaixaBank y Bankia (esta última en su serie 2018-2020)—, a las que se suman Banco Sabadell, que comienza a informarlo en 2019 tras un primer ejercicio sin mención, y Unicaja, que cumple todos los años salvo un vacío puntual en 2021. Banco Santander es la única entidad que no declara su respeto a la libre competencia en ningún ejercicio del periodo. El leve retroceso agregado de 2021 (66,7 %) se explica por la coincidencia de la ausencia de Santander con el único año sin reporte de Unicaja, sobre un universo ya reducido a seis entidades.

El compromiso se articula, en la práctica totalidad de los casos, dentro de los códigos éticos o de conducta y no en una política específica de competencia. Así, BBVA lo formula en su Código Ético como el deber de «desarrolla tu actividad profesional con respeto a la libre competencia y evita comportamientos que la restrinjan ilegalmente o que puedan considerarse como competencia desleal» (BBVA, 2018, p. 26); CaixaBank declara en su Código Ético que «CaixaBank cree en la libre competencia, honesta y leal» (CaixaBank, 2018, p. 9), y Unicaja lo enmarca entre los compromisos de su política de responsabilidad social corporativa (RSC), «respetando las reglas de la libre competencia» (Unicaja, 2018, p. 49). Como práctica más avanzada, cabe destacar la existencia de instrumentos dedicados: BBVA refiere haber aprobado «una política de defensa de la competencia en 2019» (BBVA, 2023) y CaixaBank menciona disponer de «normativa interna en materia de derecho de la competencia» en su Código Ético (CaixaBank, 2024, p. 9), un grado de concreción superior al de la mera declaración de principios.

El elevado cumplimiento nominal convive, no obstante, con una notable heterogeneidad en la solidez de la evidencia, que conviene matizar. En varios casos, la valoración positiva

se sustenta en formulaciones centradas en la integridad de los mercados o el abuso de información privilegiada más que en un compromiso explícito con la libre competencia en sentido estricto: es el caso de Bankia, cuya declaración remite a «políticas para impedir la manipulación de los mercados y el uso de información privilegiada» (Bankia, 2018, p. 356), o de Bankinter, cuya cláusula alude a la discreción en las relaciones con clientes de otras entidades en su Código de Ética Profesional (Bankinter, 2013, p. 9). En sentido contrario, la ausencia de Santander es sostenida, ya que solo se ha encontrado una breve mención al uso de información privilegiada en el Código General de Conducta o el Reglamento de conducta en los mercados de valores (Banco Santander, 2024).

4.1.3 Prevención de la corrupción

Este subbloque evalúa dos aspectos complementarios: la existencia de una política específica de lucha contra la corrupción y el soborno (R04) y la divulgación de esa política o de los compromisos anticorrupción en el ejercicio de referencia (R09).

- R04: Con un 77,8 % en el periodo, el rasgo determinante de este indicador es su trayectoria: el cumplimiento pasa del 42,9 % en 2018 al 100,0 % de forma sostenida entre 2022 y 2024. Refleja un proceso de adopción progresiva de políticas anticorrupción independientes, que dibuja un patrón de convergencia sectorial: BBVA, CaixaBank y Banco Santander ya disponen de una en 2018; Banco Sabadell la aprueba en 2019 (informa de la aprobación de la Política Anticorrupción en 2019; Banco Sabadell, 2019, p. 117); Bankinter, en abril de 2020 (mencionada en su EINF; Bankinter, 2020, p. 88), y Unicaja, en 2022 (Política Anticorrupción aprobada en 2022). La única entidad que no llega a dotarse de una política específica e independiente es Bankia, que en su serie 2018-2020 se limita a recoger «algunos compromisos en el Código Ético y de Conducta» sin constancia de un documento autónomo.

El cumplimiento formal convive, sin embargo, con una acusada disparidad en la entidad y accesibilidad de los documentos, que conviene matizar. El caso más señalado es el de Banco Santander, que durante casi todo el periodo publica únicamente un «resumen ejecutivo» de una o dos páginas y no la política completa hasta 2024. También BBVA sustenta su cumplimiento en un documento muy breve —de dos a tres páginas y de contenido prácticamente invariable entre 2018 y 2024—, lo que evidencia que la valoración positiva acredita la existencia de la política, no su desarrollo ni su profundidad.

- R09: El cumplimiento es sensiblemente menor (53,3 % en el periodo) y describe una evolución en forma de valle: desciende desde el 57,1 % de 2018 hasta un mínimo del 28,6 % en 2020, para remontar con fuerza hasta el 83,3 % en 2023 y 2024. El contraste con R04 es el dato más relevante del subbloque: disponer de una política no equivale a informar cada año de su difusión. Solo BBVA cumple en todos los ejercicios; CaixaBank lo hace con una interrupción entre 2020 y 2022; Banco Sabadell informa desde 2020, Unicaja desde 2022 y Banco Santander únicamente en 2023 y 2024.

Bankinter constituye el caso inverso: cumple en 2018 y deja de hacerlo el resto del periodo.

El motivo recurrente del incumplimiento es que numerosas entidades reportan formación en prevención del blanqueo de capitales, pero no específicamente en materia de corrupción. Es el patrón sostenido de Bankinter, que solo aporta datos para prevención del blanqueo de capitales (Bankinter, 2019, p. 71) y en ejercicios posteriores se limita a mencionar cursos en materia de *compliance* penal y códigos éticos. En el extremo opuesto, la mejor práctica corresponde a la divulgación cuantificada: BBVA publica el número de participantes del curso de anticorrupción por área geográfica y categoría profesional (BBVA, 2023), y Banco Sabadell precisa que el 99,2 % de la plantilla ha cursado formación anticorrupción (Banco Sabadell, 2024, p. 204).

En resumen, la prevención de la corrupción es, junto con la libre competencia, uno de los ámbitos de mayor transparencia de la dimensión de Regulación, pero revela una brecha nítida entre formalización y divulgación. La tenencia de una política específica se generaliza hasta alcanzar a todo el sector en 2022 (R04), siguiendo un patrón de convergencia normativa; su comunicación efectiva año a año (R09), en cambio, es más tardía, volátil y desigual, y sigue dependiendo de la práctica individual de cada entidad, con BBVA como única con reporte sostenido y Bankinter como caso de retroceso.

4.1.4 Financiación y membresía de organizaciones de representación de intereses

Este subbloque evalúa si las entidades informan de cómo regulan la financiación o la membresía, o ambas, de tres tipos de organizaciones: las sectoriales u otras que representan sus intereses de negocio (R06), las vinculadas a su acción social y a la sostenibilidad (R07) y las iniciativas *multistakeholder* en las que participan (R08).

Ninguna de las siete entidades informa de cómo regula ninguno de estos tres aspectos en ningún ejercicio del periodo: los tres indicadores permanecen en el 0,0 % durante todo el periodo 2018-2024. Constituye así, junto con la gobernanza de la función de *lobby*, el mayor vacío informativo de la dimensión de Regulación.

El hallazgo cobra especial relevancia al ponerlo en relación con la dimensión de Actividad (véase secc. 4.2.1, «Membresías y participación»), donde se constata que las entidades sí pertenecen a numerosas organizaciones sectoriales y de representación de intereses. Existe, por tanto, una asimetría estructural: los bancos participan en este tipo de organizaciones y las financian, pero no hacen públicos los criterios, políticas o mecanismos con que regulan esa financiación y esa pertenencia.

4.1.5 Financiación de organizaciones políticas

Este subbloque concentra la mayor transparencia de toda la dimensión de Regulación y reúne cinco indicadores: la información sobre cómo se regula la financiación de organizaciones políticas (R05), la prohibición de aportaciones a partidos (R16), su

extensión a las fundaciones y organismos vinculados (R17), la información sobre el volumen de contribuciones cuando no existe prohibición (R18) y la prohibición expresa de condonar deudas a partidos (R19).

- R05: Es uno de los dos únicos indicadores de todo el estudio con cumplimiento pleno: las siete entidades informan de cómo regulan esta materia en todos los ejercicios (100,0 %). El grado de formalización es, sin embargo, desigual: algunas entidades lo articulan en su código ético con formulaciones que remiten la participación política al ámbito personal del empleado — Bankinter señala en su Código de Ética Profesional que la colaboración con partidos debe hacerse «a título personal y sin involucrar en modo alguno al Banco (Bankinter, 2013, p. 14) —, mientras que otras disponen de instrumentos dedicados, como la política de financiación de partidos políticos de Banco Santander, vigente desde 2016 y de acceso público.
- R16: También alcanza el cumplimiento pleno (100,0 %) en todo el periodo. No obstante, la valoración positiva encierra matices que conviene señalar: en varios casos, la prohibición se acredita a partir de una declaración de no realizar aportaciones más que de una prohibición expresa. Así, por ejemplo, BBVA mantiene de forma constante en su Código Ético una salvedad a pie de página que excluye del compromiso «las contribuciones de empleados a título personal» (BBVA, 2018, p. 38). El resultado del 100,0 % es, por tanto, sólido en cuanto a la existencia del compromiso, pero heterogéneo en su carácter —prohibición formal frente a declaración de abstención— y en su alcance.
- R17: Aquí el cumplimiento desciende al 53,3 % del periodo y describe una adopción progresiva (del 14,3 % en 2018 al 83,3 % en 2023-2024). CaixaBank es la única entidad que extiende la prohibición a las fundaciones vinculadas durante toda la serie; el resto se incorpora de forma escalonada —Banco Sabadell desde 2019, Banco Santander desde 2020, Bankinter desde 2021 y Unicaja desde 2023—. La excepción persistente es BBVA, que no extiende la prohibición a las fundaciones vinculadas en ningún ejercicio del periodo. Bankia tampoco lo hizo en su serie 2018-2020.
- R18: El indicador es condicional y no llega a aplicarse en ningún caso: al declarar todas las entidades la prohibición de aportaciones (R16), el supuesto de «no prohibir» no se materializa, de modo que las 45 observaciones se valoran como N.A. y quedan excluidas de todos los cálculos, conforme al criterio metodológico del estudio. En estos 45 registros se concentra, de hecho, la totalidad de los N.A. del análisis.
- R19: Con un 55,6 % en el periodo, es el indicador que mejor ilustra el endurecimiento gradual de la regulación: parte del 0,0 % en 2018 —ninguna entidad lo prohibía expresamente— y asciende hasta el 83,3 % en 2022-2024. El caso de CaixaBank es especialmente ilustrativo: en 2018 su Política Anticorrupción prohibía las donaciones, pero admitía de forma explícita la condonación de deuda («únicamente se podrán alcanzar acuerdos de condonación de deuda con los partidos políticos [...] cuando así

lo permita la ley»; CaixaBank, 2018, p. 7), razón por la que se valora como incumplimiento; a partir de 2019 endurece el criterio y pasa a prohibir toda condonación. Como práctica más precisa cabe destacar la de Banco Santander, que admite renegociar los términos de la deuda, pero fija que el interés «nunca puede estar por debajo de la tasa de mercado» (Banco Santander, 2021, p. 33). BBVA vuelve a ser la excepción, sin prohibir expresamente la condonación en ningún ejercicio.

Sobre la base de lo anterior, se concluye que la financiación de organizaciones políticas es el ámbito más transparente de la dimensión de Regulación, pero su cumplimiento responde a un aumento progresivo. El núcleo —informar de la regulación (R05) y prohibir las aportaciones directas a partidos (R16)— es universal desde el inicio del periodo, si bien descansa en ocasiones sobre declaraciones de abstención más que sobre prohibiciones expresas. Las capas sucesivas —la extensión a fundaciones vinculadas (R17) y la prohibición de condonar deudas (R19)— se adoptan de forma escalonada y convergen hacia 2022-2024. En este movimiento de endurecimiento, CaixaBank actúa como entidad más avanzada y BBVA como la más rezagada, al circunscribir su compromiso a la prohibición matriz sin asumir sus extensiones.

4.1.6 Puertas giratorias

Este subbloque evalúa si las entidades declaran públicamente la prohibición de contratar a ex altos cargos públicos con competencias que afecten a sus intereses (R12), si fijan un periodo de enfriamiento superior al mínimo legal (R13), si establecen mecanismos para evitar el conflicto de intereses (R14) y si, de hecho, no cuentan con ex altos cargos en el consejo o la alta dirección (R15) (véase cap. 7, «Historia del lobby bancario», secc. 7, «Puertas giratorias»).

- R12-R14: Los tres indicadores regulatorios permanecen en el 0,0 % durante todo el periodo. Ninguna entidad declara públicamente una prohibición de contratar a ex altos funcionarios y, al ser condicionales respecto de aquella, tampoco se activan el periodo de enfriamiento ni los mecanismos de conflicto de intereses. Las entidades se limitan a remisiones genéricas al régimen legal de incompatibilidades: Banco Sabadell, en su Política de Selección de Consejeros, circunscribe la pertenencia al consejo a quienes no estén «incursos en las prohibiciones previstas en las Leyes» (Banco Sabadell, 2018, 2019), y CaixaBank alude al «régimen de incompatibilidades de los consejeros establecido en la normativa aplicable» (CaixaBank, 2019). La formulación más explícita es la de Banco Santander, cuyo Código General de Conducta desaconseja ofrecer puestos o contratos a autoridades o cargos públicos recientemente involucrados en asuntos que afecten al Grupo; aun así, al no constituir una prohibición expresa, se valora como incumplimiento. Este subbloque es, junto con la gobernanza de la función de *lobby* y la membresía de organizaciones de interés, uno de los vacíos regulatorios totales de la dimensión.

- R15: Es el único indicador del subbloque con datos reportados (46,7 % en el periodo), con la particularidad de que su lógica es inversa: el cumplimiento (SÍ) supone que la entidad no incorpora perfiles procedentes de la esfera pública. El resultado desciende del 57,1 % de 2018 a una horquilla del 33,3-50,0 % en el resto del periodo, reflejo de la presencia efectiva de estos perfiles en los órganos de gobierno. Banco Santander incumple todos los años por Belén Romana (ex directora general del Tesoro y consejera del Banco de España y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores [CNMV], expresidenta de la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria [Sareb]); BBVA, por José Manuel González-Páramo (exmiembro del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo [BCE]), Jaime Caruana y, desde 2022, Connie Hedegaard (excomisaria europea de Acción por el Clima), y Banco Sabadell incumple desde 2019 tras incorporar como consejero director general a David Vegara (ex secretario de Estado de Economía). CaixaBank pasa del incumplimiento (2019-2021) al cumplimiento (2022-2024) a medida que se aleja en el tiempo el cargo público de su consejera Cristina Garmendia (exministra de Ciencia e Innovación). Bankinter, Unicaja y Bankia cumplen en su serie, si bien sus informes registran perfiles con trayectoria pública cuyo cese excede el umbral considerado (p. ej., Manuel Conthe en Unicaja, con más de diez años desde su cargo público).

El caso de mayor relevancia afecta a Bankia: Rodrigo Rato —ex vicepresidente económico del Gobierno (1996-2004) y ex director gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI) (2004-2007)— presidió la entidad entre diciembre de 2010 y mayo de 2012, hasta su dimisión en vísperas del rescate. En el mismo consejo se sentó Ángel Acebes, exministro del Interior y de Justicia (elDiario.es, 2020). Rato figuró, además, como consejero asesor internacional del Banco Santander (La Marea, 2018). Con datos de 2020, un recuento externo cifraba en cinco los ex altos cargos presentes entonces en los consejos de la gran banca —dos en Santander (Guillermo de la Dehesa y Belén Romana), uno en CaixaBank (Cristina Garmendia), uno en Sabadell (David Vegara) y uno en Bankinter (Jaime Terceiro)—, sin ninguno en BBVA ni Bankia en esa fecha (Público, 2020). De ellos, Guillermo de la Dehesa (ex secretario de Estado de Economía) en Santander y Jaime Terceiro (expresidente de Caja Madrid) en Bankinter no aparecen recogidos en la documentación del corpus, por lo que complementan el análisis. Estas referencias proceden de fuentes periodísticas y de investigación social, ajenas al conjunto puntuado, y se aportan como contexto.

Así, puede concluirse que las puertas giratorias constituyen un doble déficit. De regulación: ninguna entidad prohíbe expresamente ni establece mecanismos específicos sobre la contratación de ex altos cargos (R12-R14 al 0,0 %). Y de resultado: hay un alto registro de presencia de perfiles procedentes de la esfera pública en consejos y alta dirección (R15), con Banco Santander y BBVA como casos sostenidos durante todo el periodo, Banco Sabadell incorporándose en 2019 y CaixaBank regularizando su situación con el tiempo.

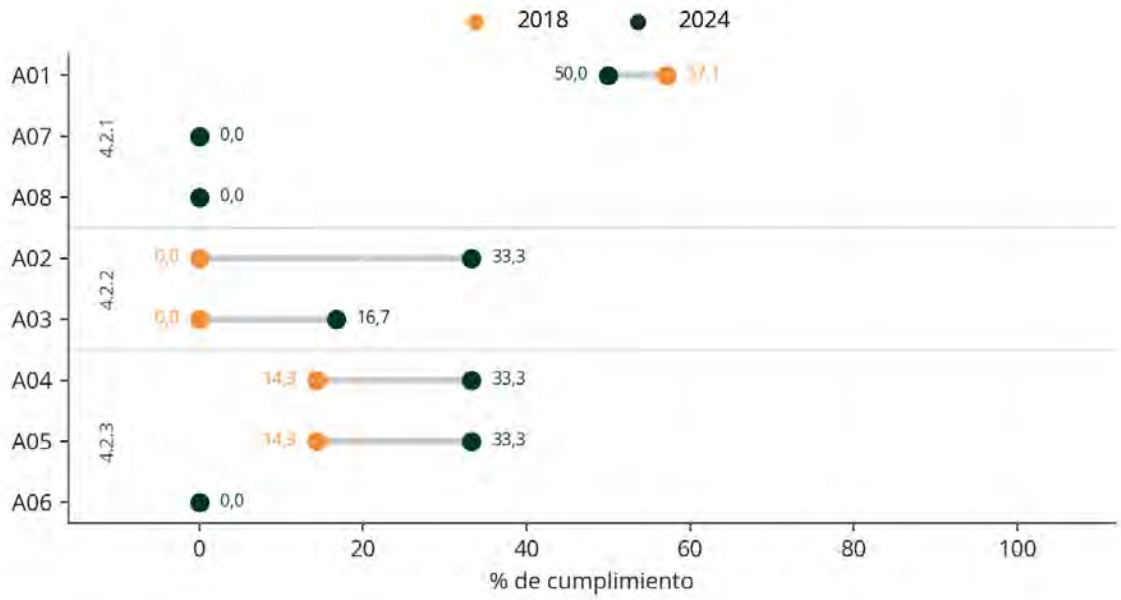
4.2 Actividad de *lobby* (los 8 indicadores A)

La dimensión de Actividad evalúa en qué medida las entidades hacen pública la representación de intereses que efectivamente ejercen: a qué organizaciones pertenecen, cuánto invierten, sobre qué materias e iniciativas actúan y con quién se relacionan. Comprende 8 indicadores, organizados en tres subbloques. Es la dimensión de menor transparencia del estudio: alcanza un cumplimiento del 17,8 % en el conjunto del periodo —frente al 33,1 % de la dimensión de Regulación— y, aunque también describe una tendencia ascendente (del 10,7 % en 2018 a un máximo del 29,2 % en 2023), retrocede con nitidez en 2024 (20,8 %), en el ejercicio más regresivo de toda la serie.

La asimetría entre reglas y actividad se reproduce, además, dentro de la propia dimensión (véanse la figura 5 y la tabla 6, en el anexo). Un único indicador registra un cumplimiento apreciable —la identificación de las asociaciones que representan sus intereses (A01, 57,8 %)—, si bien de forma volátil y a menudo confundida con las adhesiones de sostenibilidad. Un bloque intermedio, de reporte tardío y bajo, aparece a partir de 2020-2021: el volumen de inversión (A02, 22,2 %) y su desglose (A03, 13,3 %), y las materias e iniciativas legislativas objeto de seguimiento (A04 y A05, 24,4 % cada uno). Y tres indicadores permanecen en el 0,0 % durante todo el periodo: las temáticas canalizadas a través de las organizaciones de representación (A07), la presencia en sus órganos de gobierno (A08) y las reuniones de *lobby* (A06).

De esta distribución se desprende que la transparencia de la actividad de *lobby* es tardía, escasa y muy concentrada. Solo emerge de forma consistente en dos entidades —CaixaBank, pionera y sostenida en casi todos los indicadores, y BBVA, incorporada a partir de 2021—, mientras el resto del sector apenas supera la enumeración de sus asociaciones. Y se detiene sistemáticamente ante lo más concreto y verificable: qué se promueve a través de las organizaciones que representan al sector, qué papel se ejerce en su gobierno y qué reuniones se mantienen con los responsables públicos. Los bancos informan, en suma, de su pertenencia y, en el mejor de los casos, de las materias en las que actúan, pero no de la interlocución que permitiría verificar cómo, con quién y con qué intensidad ejercen su influencia. Los subbloques siguientes desarrollan este patrón indicador a indicador.

Figura 5: Cumplimiento por indicador, dimensión de Actividad (2018 y 2024)



Fuente: elaboración propia a partir de la documentación corporativa de las entidades (2018-2024).

4.2.1 Membresías y participación en organizaciones de representación de intereses

Este subbloque evalúa si la entidad identifica las asociaciones, patronales u organizaciones que representan sus intereses en la esfera pública (A01), si informa de las actividades y temáticas que canaliza a través de ellas (A07) y si declara su presencia en sus órganos de gobierno (A08).

- A01: Con un 57,8 % en el periodo, es el indicador más informado de toda la dimensión de Actividad, si bien con una evolución muy volátil: del 57,1 % en 2018 a un máximo del 83,3 % en 2021 y 2023, y de nuevo el 50,0 % en 2024. Casi todas las entidades identifican en algún momento las asociaciones a las que pertenecen —habitualmente, la Asociación Española de Banca (AEB), la Federación Bancaria Europea (EBF/FBE) y, en el caso de CaixaBank, la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) y el European Savings and Retail Banking Group (ESBG)—, pero lo hacen de forma discontinua: Banco Sabadell informa desde 2020; Banco Santander, en 2018 y 2021-2023, con vacíos intermedios; BBVA, en 2018 y desde 2021; CaixaBank, en casi toda la serie salvo 2022, y Unicaja, de manera intermitente. La excepción es Bankinter, única entidad que no llega a informar de sus asociaciones sectoriales en ningún ejercicio: sus menciones se limitan a iniciativas de sostenibilidad como Forética o el Pacto Mundial, lo que no satisface el indicador.

La volatilidad y las lagunas responden en buena medida a una confusión recurrente entre las membresías de representación de intereses y las adhesiones a iniciativas de sostenibilidad (Pacto Mundial, Forética, SpainSif), que varias entidades enumeran en lugar de las primeras. Frente a ello, la práctica más completa es la de CaixaBank, que, además

de nombrarlas, cuantifica sus aportaciones: «las mayores aportaciones a asociaciones sectoriales en 2024 se destinaron a la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA) con 1,9 M€ y [...] [a] UNESPA por 0,7 M€» (CaixaBank, 2024, p. 487).

- A07 y A08: Ninguna entidad informa de las actividades y temáticas que canaliza a través de las organizaciones que la representan, ni de su presencia en los órganos de gobierno de dichas organizaciones: ambos indicadores permanecen en el 0,0 % durante todo el periodo. La transparencia sobre las membresías se agota, por tanto, en la enumeración de nombres, sin extenderse a lo que la entidad hace a través de ellas ni al papel que desempeña en su dirección.

En resumen, la pertenencia a organizaciones de representación de intereses es el único aspecto de la actividad de *lobby* con un reporte apreciable (A01, 57,8 %), pero se trata de una transparencia nominal y frágil: discontinua, a menudo confundida con las adhesiones de sostenibilidad y circunscrita a un listado de asociaciones. Cuando se pregunta por la sustancia —qué se promueve a través de esas organizaciones (A07) y qué influencia se ejerce en su gobierno (A08)—, no existe información.

4.2.2 Inversión en *lobby*

Este subbloque evalúa si la entidad informa del volumen total de su inversión en *lobby* e influencia política (A02) y si detalla las aportaciones a las principales organizaciones que representan sus intereses (A03).

- A02: Con un 22,2 % en el periodo, es un reporte tardío: inexistente hasta 2019, aparece en 2020 y crece hasta el 50,0 % en 2022-2023, para retroceder al 33,3 % en 2024. Solo tres entidades informan alguna vez del importe. CaixaBank lo hace de forma sostenida desde 2020, con cifras crecientes en aportaciones a asociaciones sectoriales (2,7 M€ en 2020-2021, 4,1 M€ en 2022 y hasta 5,3 M€ en 2024). BBVA se incorpora en 2022, con una magnitud mayor por abarcar un perímetro más amplio —«207 aportaciones, de carácter no social, a fundaciones, asociaciones empresariales, *lobbies*, *think-tanks* y otras entidades [...] por un importe de 4,9 millones de euros» (BBVA, 2022, p. 240)—, que ascienden a 9,8 M€ en 2023 y 7,7 M€ en 2024. Banco Sabadell publica el dato únicamente en 2022 y 2023, tras lo cual deja de recogerlo en 2024. Las restantes entidades no informan del volumen en ningún ejercicio.

Cabe destacar que lo que cada entidad contabiliza como «inversión en *lobby*» puede diferir sustancialmente: CaixaBank se ciñe a las aportaciones a asociaciones sectoriales; BBVA agrega cuotas, aportaciones institucionales y patrocinios comerciales a un abanico amplio de entidades, y Banco Sabadell reporta el importe de «representación institucional». Los importes, por tanto, no son homogéneos ni directamente comparables entre bancos. El retroceso de 2024 ilustra, además, la fragilidad del reporte: obedece a que Banco Sabadell, que sí publicaba el dato en 2023, no lo recoge en su EINF de 2024.

- A03: Es el indicador más detallado del subbloque y también el menos frecuente (13,3 %): exige desglosar el importe al menos para las principales organizaciones, algo que solo hacen CaixaBank —de forma continuada desde 2020, salvo 2022, identificando los importes por entidad («principalmente CECA (1.169.971 €), IIF (126.306 €) y ESBG-WSBI (112.101 €)»; CaixaBank, 2020, p. 143)— y Banco Sabadell en 2022 y 2023, que detalla sus mayores aportaciones a la AEB (846.493 € en 2023), la Cámara de Comercio de España o la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). BBVA, pese a publicar el importe total, no lo desagrega por organización, por lo que no cumple este indicador. El contraste entre A02 y A03 revela un patrón claro: informar de una cifra global es menos infrecuente que rendir cuentas de su distribución, y esta última práctica descansa casi en exclusiva sobre CaixaBank.

La inversión en *lobby* es un ámbito de transparencia incipiente y muy concentrado. El reporte no existe antes de 2020, se mantiene en niveles bajos (22,2 % el volumen total, 13,3 % su desglose) y depende esencialmente de una entidad —CaixaBank—, con aportaciones parciales y no siempre sostenidas de BBVA y Banco Sabadell. A ello se añade una limitación de fondo: la ausencia de un criterio común sobre qué debe computarse como inversión en influencia política impide comparar los importes declarados y relativiza la propia noción de transparencia en esta materia.

4.2.3 Materias, iniciativas legislativas y actividad directa

Este subbloque evalúa si la entidad informa de las materias sobre las que ha ejercido *lobby* (A04), de las iniciativas legislativas que ha seguido (A05) y de las reuniones más relevantes de sus acciones de *lobby* (A06).

- A04 y A05: Ambos indicadores presentan un cumplimiento idéntico (24,4 %) y una evolución paralela (14,3 % entre 2018 y 2020, 33,3 % desde 2021), reflejo de que una misma información satisface los dos: la relación de asuntos regulatorios que la entidad sigue suele identificar, a la vez, las materias y las iniciativas legislativas concretas. Solo dos entidades los cumplen: CaixaBank lo hace durante todo el periodo, mediante cuadros temáticos —«principales iniciativas sobre las que CaixaBank ha hecho seguimiento durante el ejercicio y con afectación sobre el Grupo»— que abarcan fiscalidad, digitalización, finanzas sostenibles, estabilidad financiera y protección al consumidor (CaixaBank, 2021, p. 413), y BBVA se incorpora en 2021, con un foco marcado en la regulación de finanzas sostenibles —taxonomía, divulgación y la directiva de diligencia debida (CSDDD)— y en su participación en consultas públicas europeas. Ninguna otra entidad informa de las materias ni de las iniciativas en ningún ejercicio, y la propia BBVA no alcanzaba el umbral en 2019, cuando sus menciones eran puntuales.
- A06: Ninguna entidad informa de las reuniones mantenidas en sus acciones de *lobby* en ningún ejercicio (0,0 %). Se trata del rastro más concreto y verificable de la actividad de representación de intereses —el equivalente a los encuentros con responsables

públicos que registran instrumentos como el Registro de Transparencia de la UE (véase cap. 5, «Registro de Transparencia de la UE»)— y es, precisamente, el que permanece por completo ausente de la información corporativa.

El contenido efectivo de la actividad de *lobby* —sobre qué se ejerce y con qué reflejo legislativo— solo se hace público en dos entidades, CaixaBank de forma pionera y sostenida y BBVA desde 2021, y se concentra de manera recurrente en la agenda de finanzas sostenibles y en la regulación prudencial y de consumo. La dimensión más tangible, las reuniones con autoridades (A06), no es objeto de reporte por ninguna entidad. Se confirma así el patrón de toda la dimensión de Actividad: la transparencia avanza en la descripción general de temas y posiciones, pero se detiene ante la interlocución concreta que permitiría verificar cómo, con quién y con qué intensidad se ejerce la influencia.

5. Conclusiones

Entre 2018 y 2024, las siete entidades analizadas informaron, en promedio, del 28,4 % de los indicadores aplicables sobre influencia política y actividad de *lobby*, un nivel de transparencia limitado. El cumplimiento describe una trayectoria ascendente durante casi todo el periodo —del 20,9 % en 2018 al máximo del 36,5 % en 2023—, coincidente con la maduración del marco regulatorio del reporte no financiero, pero se interrumpe en 2024, cuando retrocede hasta el 34,0 %. El retroceso se concentra casi por completo en la dimensión de Actividad, la más volátil de la serie, mientras que la de Regulación se mantiene estable.

El hallazgo transversal del estudio es la asimetría entre las dos dimensiones: la Regulación alcanza el 33,1 % de cumplimiento y la Actividad apenas el 17,8 %. Las entidades informan de forma sistemática más de las reglas, políticas y compromisos con que enmarcan su influencia que de la representación de intereses que efectivamente ejercen. La transparencia se concentra allí donde existe un anclaje normativo consolidado y se desvanece a medida que la información se aproxima a la práctica concreta del *lobby*.

El cumplimiento está fuertemente concentrado por indicadores. En Regulación, solo dos alcanzan el 100,0 % —la regulación de la financiación de organizaciones políticas (R05) y la prohibición de aportaciones a partidos (R16)—, seguidos de la libre competencia (R03) y la política anticorrupción (R04); en el extremo opuesto, ocho indicadores permanecen en el 0,0 % durante todo el periodo, entre ellos la regulación interna de la función de *lobby* (R01-R02), la financiación y membresía de organizaciones de representación (R06-R08) y la práctica totalidad de las puertas giratorias (R12-R14). En Actividad, solo la identificación de asociaciones (A01) registra un cumplimiento apreciable; la inversión y las materias e iniciativas legislativas emergen tarde (2020-2021), y las reuniones de *lobby* (A06), la presencia en órganos de gobierno (A08) y las temáticas canalizadas a través de las organizaciones (A07) no se informan en ningún ejercicio.

La transparencia se concentra, además, en muy pocas entidades. CaixaBank encabeza con claridad la clasificación (48,9 %) y es la única cuyo cumplimiento en Actividad supera al de Regulación; BBVA presenta el perfil más equilibrado y mejora a partir de 2021. El resto del sector mantiene niveles modestos y homogéneos, con un marcado sesgo hacia la Regulación: Bankinter no informa de ningún indicador de Actividad en todo el periodo y Banco Santander cierra la clasificación pese a su dimensión. La información sobre la actividad de *lobby* depende, en la práctica, de una o dos entidades pioneras.

Persiste una brecha entre lo que ya es público por otras vías y lo que las entidades divulgan en su documentación anual. Varias figuran en el Registro de Transparencia de la UE o en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) sin reflejarlo en sus informes, y la presencia de ex altos cargos en consejos y alta dirección —documentada incluso por fuentes externas al corpus— convive con la ausencia total de una regulación declarada de las puertas giratorias. La transparencia avanza en la descripción general de temas y posiciones, pero se detiene ante lo verificable: la interlocución concreta con los responsables públicos y las reuniones de *lobby*.

Estos resultados corresponden a un periodo en que el reporte del *lobby* descansaba en marcos voluntarios —la Ley 11/2018 y los estándares GRI—, antes de la aplicación plena de la NEIS G1-5, que lo reconoce de forma expresa. El bajo cumplimiento observado, especialmente en la actividad efectivamente ejercida, resulta coherente con ese carácter discrecional. Queda por ver si la entrada en vigor de G1-5 consolida la tendencia ascendente previa a 2024 o si el retroceso de ese ejercicio, coincidente con el inicio del paquete ómnibus de simplificación de la normativa de sostenibilidad, anticipa un freno en la divulgación.

Bibliografía

Normativa y estándares

Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos (NFRD). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 330, 15 de noviembre de 2014. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32014L0095

Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, por la que se modifican determinadas normas en lo que respecta a la información sobre sostenibilidad de las empresas (CSRD). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 322, 16 de diciembre de 2022. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32022L2464

Global Reporting Initiative. (2016). *GRI 415: Public Policy (Política Pública) 2016*. https://www.globalreporting.org/publications/documents/english/gri-415-public-policy-2016/

Global Reporting Initiative. (2021). *GRI 2: General Disclosures (Contenidos generales) 2021*. https://www.globalreporting.org/standards/

Ley 11/2018, de 28 de diciembre, por la que se modifica el Código de Comercio, el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital y la Ley 22/2015 de Auditoría de Cuentas, en materia de información no financiera y diversidad. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 314, de 29 de diciembre de 2018. https://www.boe.es/eli/es/l/2018/12/28/11

Reglamento Delegado (UE) 2023/2772 de la Comisión, de 31 de julio de 2023, por el que se completa la Directiva 2013/34/UE en lo relativo a las normas de información sobre sostenibilidad (NEIS/ESRS). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L, 22 de diciembre de 2023. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32023R2772

Documentación corporativa

Banco Sabadell. (2018-2024). *Informes de gestión, estados de información no financiera (EINF) y otra documentación corporativa, ejercicios 2018 a 2024*. https://www.grupbancsabadell.com/

Banco Santander. (2018-2024). *Informes de gestión, estados de información no financiera (EINF) y otra documentación corporativa, ejercicios 2018 a 2024*. https://www.santander.com/

Bankia. (2018-2020). *Informes anuales, estados de información no financiera y otra documentación corporativa, ejercicios 2018 a 2020* (entidad integrada en CaixaBank en 2021). https://www.caixabank.com/

Bankinter. (2018-2024). *Informes de gestión, estados de información no financiera (EINF) y otra documentación corporativa, ejercicios 2018 a 2024*. https://www.bankinter.com/

BBVA. (2018-2024). *Informes de gestión, estados de información no financiera (EINF) y otra documentación corporativa, ejercicios 2018 a 2024*. https://www.bbva.com/

CaixaBank. (2018-2024). *Informes de gestión, estados de información no financiera (EINF) y otra documentación corporativa, ejercicios 2018 a 2024*. https://www.caixabank.com/

Unicaja. (2018-2024). *Informes de gestión, estados de información no financiera (EINF) y otra documentación corporativa, ejercicios 2018 a 2024*. https://www.unicajabanco.com/

Fuentes periodísticas y de investigación

elDiario.es. (2020, 29 de septiembre). *De Rodrigo Rato a Ángel Acebes: los 34 protagonistas del caso Bankia que han sido absueltos por la Audiencia Nacional*. https://www.eldiario.es/economia/rodrigo-rato-angel-acebes-34-protagonistas-caso-bankia_1_6253383.html

La Marea. (2018). *La banca siempre manda (III): puertas giratorias. Banco Santander* [Proyecto ¿Yoibextigo?]. https://www.yoibextigo.lamarea.com/informe/banco-santander/quienes-son/la-banca-siempre-manda-iii-puertas-giratorias-banco-santander/

Público. (2020, 10 de junio). *Puertas giratorias: el 80% de los expolíticos que se sientan en los consejos del Ibex están en empresas con una alta dependencia del Estado*. https://publico.es/economia/puertas-giratorias-80-expoliticos-sientan-consejos-ibex-empresas-alta-dependencia.html

Anexo

Tabla 1: Enunciado de los 27 indicadores de cumplimiento informativo sobre *lobby* e influencia política, por dimensión y subbloque

Código	Indicador
Regulación — 4.1.1 Compromisos y gobernanza de la función de *lobby*	
R01	La función de *lobby* aparece regulada de manera interna
R02	En caso afirmativo, se trata de una política específica
R10	Informa de las áreas corporativas que gestionan la función de *lobby* y garantizan el cumplimiento de los compromisos de la empresa en la materia
R11	Informa de si está registrada como grupo de interés en alguna institución pública (p. ej., Unión Europea, CNMC, organismos autonómicos, EE. UU.)
Regulación — 4.1.2 Libre competencia	
R03	Declara su respeto a la libre competencia
Regulación — 4.1.3 Prevención de la corrupción	
R04	Cuenta con una política específica de lucha contra la corrupción y el soborno (vigente al cierre del año de referencia)
R09	Informa de cómo ha dado a conocer la política o los compromisos anticorrupción en el año de referencia
Regulación — 4.1.4 Financiación y membresía de organizaciones de representación de intereses	
R06	Informa sobre cómo regula la financiación o la membresía, o ambas, de organizaciones sectoriales u otras que representan sus intereses de negocio
R07	Informa sobre cómo regula la financiación o la membresía, o ambas, de organizaciones en el marco de su acción social (incluye organizaciones ligadas a la sostenibilidad, p. ej., Forética)
R08	Informa sobre cómo regula la participación en iniciativas *multistakeholder*
Regulación — 4.1.5 Financiación de organizaciones políticas	
R05	Informa sobre cómo regula la financiación de organizaciones políticas: partidos, candidatos, campañas o fundaciones de partidos políticos
R16	Prohíbe las aportaciones a partidos políticos
R17	Prohíbe las aportaciones a fundaciones u otros organismos vinculados a partidos políticos
R18	En caso de no prohibir las aportaciones políticas, aporta datos sobre el volumen de las contribuciones en el año de referencia
R19	Prohíbe expresamente la condonación de deudas a partidos políticos o a organizaciones vinculadas a ellos, o a ambos
Regulación — 4.1.6 Puertas giratorias	

Código	Indicador
R12	Declara públicamente la prohibición de contratar a ex altos funcionarios o altos cargos del Gobierno con competencias que puedan afectar a sus intereses
R13	En caso afirmativo, fija el número de años desde el cese en la función pública (superior a dos, el mínimo legal)
R14	En caso afirmativo, establece los mecanismos para evitar el conflicto de intereses en el desempeño de sus funciones
R15	No tiene en el consejo ni en la alta dirección a ex altos funcionarios vinculados con su esfera de actividad (p. ej., Banco de España, CNMC) o que hayan ocupado un cargo político en los últimos diez años (desde secretario de Estado)
Actividad — 4.2.1 Membresías y participación en organizaciones de representación de intereses	
A01	Informa de las asociaciones, patronales u otras organizaciones que representan sus intereses empresariales en la esfera pública
A07	Informa sobre las actividades y temáticas a las que se ha orientado la actividad de *lobby* a través de las organizaciones que representan sus intereses
A08	Informa sobre la presencia en los órganos de gobierno de las organizaciones que representan sus intereses
Actividad — 4.2.2 Inversión en *lobby*	
A02	Informa sobre el volumen total de inversión en *lobby* e influencia política
A03	Detalla las aportaciones a organizaciones que representan sus intereses en la esfera pública (con datos diferenciados al menos para las principales organizaciones)
Actividad — 4.2.3 Materias, iniciativas legislativas y actividad directa	
A04	Informa sobre las materias en las que ha ejercido la actividad de *lobby* en el ejercicio de referencia
A05	Informa sobre las iniciativas legislativas que han sido objeto de seguimiento por la empresa
A06	Informa sobre las reuniones más relevantes en sus acciones de *lobby*

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2: Resumen global (2018-2024)

Medida	Valor
Cumplimiento global	28,4 %
Regulación	33,1 %
Actividad	17,8 %
Indicadores aplicables	1.170
N.A. excluidos	45

Fuente: elaboración propia a partir de la documentación corporativa de las entidades (2018-2024).

Tabla 3: Cumplimiento por año

Año	N.º de bancos	Global	Regulación	Actividad
2018	7	20,9 %	25,4 %	10,7 %
2019	7	22,0 %	28,6 %	7,1 %
2020	7	25,3 %	31,0 %	12,5 %
2021	6	29,5 %	32,4 %	22,9 %
2022	6	33,3 %	37,0 %	25,0 %
2023	6	36,5 %	39,8 %	29,2 %
2024	6	34,0 %	39,8 %	20,8 %

Fuente: elaboración propia a partir de la documentación corporativa de las entidades (2018-2024).

Tabla 4: *Ranking* por entidad

Entidad	Global	Regulación	Actividad	Serie
CaixaBank	48,9 %	47,6 %	51,8 %	2018-2024
Banco Sabadell	29,1 %	34,9 %	16,1 %	2018-2024
BBVA	28,0 %	27,8 %	28,6 %	2018-2024
Bankinter	23,6 %	34,1 %	0,0 %	2018-2024
Unicaja	23,1 %	30,2 %	7,1 %	2018-2024
Bankia	21,8 %	27,8 %	8,3 %	2018-2020
Banco Santander	20,3 %	26,2 %	7,1 %	2018-2024

Fuente: elaboración propia a partir de la documentación corporativa de las entidades (2018-2024).

Tabla 5: Serie completa de cumplimiento por indicador, dimensión de Regulación (2018-2024)

Cód.	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	% periodo
R01	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
R02	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
R03	71,4	85,7	85,7	66,7	83,3	83,3	83,3	80,0
R04	42,9	57,1	71,4	83,3	100,0	100,0	100,0	77,8
R05	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
R06	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
R07	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
R08	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
R09	57,1	42,9	28,6	33,3	50,0	83,3	83,3	53,3
R10	0,0	14,3	14,3	16,7	16,7	16,7	16,7	13,3
R11	14,3	14,3	14,3	16,7	16,7	16,7	16,7	15,6
R12	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
R13	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
R14	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
R15	57,1	42,9	42,9	33,3	50,0	50,0	50,0	46,7
R16	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
R17	14,3	28,6	42,9	66,7	66,7	83,3	83,3	53,3
R18	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
R19	0,0	28,6	57,1	66,7	83,3	83,3	83,3	55,6

Nota: N.º de bancos por año: 7 en 2018-2020 y 6 en 2021-2024 (salida de Bankia). Denominador de cada celda = n.º de bancos de ese año con valoración SÍ o NO en ese indicador.

Fuente: elaboración propia a partir de la documentación corporativa de las entidades (2018-2024).

Tabla 6: Serie completa de cumplimiento por indicador, dimensión de Actividad (2018-2024)

Cód.	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	% periodo
A01	57,1	28,6	42,9	83,3	66,7	83,3	50,0	57,8
A02	0,0	0,0	14,3	16,7	50,0	50,0	33,3	22,2
A03	0,0	0,0	14,3	16,7	16,7	33,3	16,7	13,3
A04	14,3	14,3	14,3	33,3	33,3	33,3	33,3	24,4
A05	14,3	14,3	14,3	33,3	33,3	33,3	33,3	24,4
A06	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
A07	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
A08	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Nota: N.º de bancos por año: 7 en 2018-2020 y 6 en 2021-2024. Leyenda de cálculo común a las tablas: % = SÍ ÷ (SÍ + NO), filtrando por código y, en las columnas anuales, por año. La dimensión de Actividad no contiene valores N.A.

Fuente: elaboración propia a partir de la documentación corporativa de las entidades (2018-2024).

Capítulo 7. El *lobby* bancario en la concentración del sistema financiero español: normativa, actores y estrategias de influencia (1977–2025)

Autor(es): Eduardo Soria

Resumen

La concentración bancaria española desde la crisis financiera responde a una combinación de decisiones de resolución y supervisión, estrategias empresariales y cambios normativos. Este capítulo examina la intervención de asociaciones y grandes bancos en ese proceso mediante consultas públicas, reuniones declaradas, coaliciones, documentos de posición y trayectorias de responsables públicos. La documentación analizada muestra una actividad organizada y persistente en torno a reglas prudenciales, arquitectura institucional y oportunidades de consolidación. También registra objeciones de autoridades de competencia, consumidores y otros actores a los efectos sobre acceso y poder de mercado.

El análisis combina cuatro tipos de evidencia: las respuestas a consultas públicas de la Comisión Europea (portal Have Your Say), las reuniones publicadas por la Comisión y los eurodiputados, cotejadas con el Registro de Transparencia de la Unión Europea, los expedientes normativos españoles y los perfiles de los consejos de seis grandes bancos cotizados. En 99 informes anuales de gobierno corporativo se identificaron 232 personas físicas únicas. De ellas, 69 trayectorias cumplen el criterio operativo de paso desde una responsabilidad pública pertinente al grupo bancario: 21 inmediatas o solapadas, 16 de medio plazo, 25 históricas y siete confirmadas sin banda temporal. El capítulo examina la circulación de perfiles entre instituciones y bancos junto con las posiciones del sector, sus vías de acceso y las decisiones adoptadas. Propone un registro obligatorio de contactos y una huella pública de reuniones vinculadas a cada expediente para facilitar el contraste de posibles conflictos de interés e influencia.

Siglas y acrónimos

Sigla	Significado	Sigla	Significado
ADCF	Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero	**ECON**	Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo
AEB	Asociación Española de Banca	**ESBG**	European Savings and Retail Banking Group
AFME	Association for Financial Markets in Europe	**FMI**	Fondo Monetario Internacional
AHE	Asociación Hipotecaria Española	**FROB**	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria
BCE	Banco Central Europeo	**FRTB**	Revisión fundamental de la cartera de negociación (*Fundamental Review of the Trading Book*)
BIS	Banco de Pagos Internacionales (*Bank for International Settlements*)	**HYS**	Have Your Say, portal de consultas públicas de la Comisión Europea
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales	**IAGC**	Informe anual de gobierno corporativo
BOE	Boletín Oficial del Estado	**IIF**	Institute of International Finance
BORME	Boletín Oficial del Registro Mercantil	**ISDA**	International Swaps and Derivatives Association
BRRD	Directiva 2014/59/UE de recuperación y resolución de entidades de crédito	**JUR (SRB)**	Junta Única de Resolución (*Single Resolution Board*)
CCAA	Comunidades autónomas	**MEDE (ESM)**	Mecanismo Europeo de Estabilidad
CECA	Confederación Española de Cajas de Ahorros	**MREL**	Requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial	**MUS**	Mecanismo Único de Supervisión
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia	**NPL**	Préstamos dudosos (*non-performing loans*)
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores	**OCDE**	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
CRR / CRD	Reglamento y Directiva europeos de requisitos de capital (CRR3/CRD6: revisión aprobada en 2024)	**OPA**	Oferta pública de adquisición
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno	**Sareb**	Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria

Sigla	Significado	Sigla	Significado
DGRN	Dirección General de los Registros y del Notariado	**SIP**	Sistema institucional de protección
EACB	European Association of Co-operative Banks	**SREP**	Proceso de revisión y evaluación supervisora
EBA	Autoridad Bancaria Europea (*European Banking Authority*)	**UNACC**	Unión Nacional de Cooperativas de Crédito
EBF	Federación Bancaria Europea (*European Banking Federation*)	**WSBI**	World Savings and Retail Banking Institute

1. Introducción

Como se describe en otros capítulos del presente trabajo (véanse cap. 1, «Concentración financiera», y cap. 3, «Red bancaria provincial»), en las últimas décadas el sistema financiero español ha experimentado una profunda transformación institucional, regulatoria y empresarial. La liberalización de la actividad bancaria, la integración europea, la expansión del crédito, la crisis financiera, la reestructuración de las cajas de ahorros, la creación de nuevos mecanismos de resolución y las operaciones de concentración posteriores modificaron de manera sustancial la estructura del sector; como resultado, se configuró un sistema con menos entidades, una mayor concentración de la actividad en grupos de mayor tamaño y una reducción muy significativa de la presencia territorial de las oficinas bancarias.

El problema de investigación surge de la dimensión política de esta transformación desde el punto de vista regulatorio. Las normas sobre liberalización, solvencia, resolución, fusiones, protección hipotecaria, competencia o inclusión financiera no son únicamente respuestas técnicas a condiciones económicas cambiantes, sino que tienen una dimensión política e ideológica:

- Generan efectos económicos y sociales, en función del modo en que distribuyen costes y beneficios, definen los márgenes de actuación de las entidades y establecen las condiciones bajo las que determinadas soluciones (como las fusiones, la creación de instrumentos de resolución o la reducción de la red de oficinas) pasan a considerarse viables, necesarias o inevitables.
- Su definición y aplicación se ven influidas por actores públicos y privados con desiguales intereses, recursos y capacidades de acceso a los ámbitos técnicos y de decisión. Las estrategias de estos actores abarcan numerosas prácticas de influencia que, en muchos casos, permanecen fuera del escrutinio público (redes de afinidad, conversaciones privadas, etc.) y, en otros, se describen de manera muy limitada y más bien arbitraria (por ejemplo, el total y desglose de las contribuciones a organizaciones empresariales por parte de las empresas).

Este capítulo trata de describir cómo participaron los *lobbies* bancarios en la construcción de las condiciones normativas e institucionales que favorecieron o condicionaron la concentración del sistema financiero español. El objetivo es reconstruir los actores implicados, los canales utilizados, las posiciones defendidas y su posible correspondencia con las decisiones regulatorias e institucionales adoptadas. De forma específica, el capítulo pretende: 1) reconstruir la trayectoria normativa del sector; 2) identificar los principales actores y espacios de interlocución; 3) analizar sus estrategias y marcos argumentativos; 4) comparar sus posiciones con las de otros actores, incluida la sociedad civil; y 5) examinar las redes relacionales y las trayectorias de circulación de altos cargos entre instituciones públicas y entidades financieras.

El análisis utiliza siete dimensiones para clasificar las actuaciones documentadas: 1) *lobby* directo; 2) *lobby* informacional y técnico; 3) *lobby* público; 4) *lobby* de coalición; 5) *lobby* multinivel; 6) estrategias relacionales y circulación de personas; y 7) construcción de marcos interpretativos o *framing*. Estas dimensiones no se presentan como categorías independientes o necesariamente excluyentes: una misma actuación puede combinar, por ejemplo, acceso institucional, suministro de información técnica y un determinado marco discursivo sobre la solvencia, la competitividad o las economías de escala. La captura regulatoria se examina como una hipótesis más exigente sobre condiciones institucionales, redes de acceso e interiorización de diagnósticos sectoriales; no se infiere de una actuación aislada.

La investigación adopta un diseño histórico-documental y discursivo basado en legislación, expedientes institucionales, dictámenes, debates parlamentarios, documentos de organismos supervisores, informes de las asociaciones bancarias, declaraciones públicas, consultas regulatorias y fuentes académicas. El Registro de Transparencia de la Unión Europea (UE) se utiliza como fuente transversal para localizar organizaciones, recursos, afiliaciones, redes, reuniones y posiciones (véase cap. 5, «Registro de Transparencia de la UE»).

La periodización distingue cinco etapas. La sección 5.3, «Crisis, rescate y reestructuración», agrupa la crisis y la resolución hasta 2015; la 5.4, «Marco poscrisis y unión bancaria», se inicia en 2013 para analizar la unión bancaria y la regulación prudencial, de modo que 2013–2015 se estudia desde dos procesos diferentes:

- La primera comprende la liberalización e integración europea entre 1977 y 2002.
- La segunda aborda el *boom* crediticio y la desregulación previa a la crisis entre 2002 y 2008.
- La tercera estudia la crisis, el rescate y la reestructuración forzosa entre 2009 y 2015.
- La cuarta examina la unión bancaria y el régimen prudencial entre 2013 y 2019, con el solapamiento temático indicado para 2013–2015.
- La quinta analiza la pandemia, las fusiones y la concentración reciente entre 2020 y 2025.

Dentro de cada periodo se seguirá una secuencia común: contexto económico y regulatorio, transformación de la estructura bancaria, actores, canales de *lobby*, posiciones contrapuestas, resultado normativo o institucional y relación posible con la concentración.

La Ley 5/2019 de crédito inmobiliario se utilizará, dentro del periodo 2013–2019, como uno de los ejemplos más claros de posición sectorial directa, al existir alegaciones fechadas de la Asociación Española de Banca (AEB) y documentación oficial sobre su tramitación. Del mismo modo, otros hitos como la fusión CaixaBank-Bankia, la inclusión

financiera, la regulación del cliente financiero y la oferta pública de adquisición (OPA) de BBVA sobre Banco Sabadell se analizarán dentro de los periodos históricos en los que se producen.

El análisis del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) se integra con una lógica de estudio de caso específico, puesto que permite analizar conjuntamente diseño institucional, recursos públicos, transformación de las cajas, fusiones, resolución y efectos estructurales sobre el sistema bancario. Este trabajo examina si su evolución, sus competencias y sus decisiones pueden interpretarse razonablemente en esos términos a partir de la evidencia disponible.

El capítulo también incorpora un bloque específico sobre puertas giratorias y captura relacional. Este bloque combina casos cualitativos de perfiles procedentes de instituciones públicas, organismos reguladores o entidades supranacionales con un análisis sistemático de consejeros de empresas financieras a partir de los informes anuales de gobierno corporativo (IAGC) disponibles para el periodo 2008–2024 (modelo normalizado de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) depositado en la propia web del regulador).

La evidencia se interpretará distinguiendo entre actividad documentada, posición documentada y convergencia entre una posición y un resultado (normativa, decisión regulatoria, etc.), sin asumir que de esta se derive una relación de causalidad. Del mismo modo:

- Una reunión, una contribución a una consulta o una declaración pública acreditan actividad política de la organización o empresa, pero no demuestran por sí solas que el actor haya modificado una decisión.
- La coincidencia entre una demanda sectorial y una norma aprobada puede ser compatible con influencia del *lobby* bancario, pero no permite establecer una relación causal inequívoca.
- La identificación de posibles «puertas giratorias» permitirá estudiar redes de proximidad y circulación de personas, pero no supondrá por sí misma que exista una influencia indebida o que la presencia de ex altos cargos públicos en puestos de administración o dirección corporativa pueda determinar decisiones favorables al sector.

La sección 2, «Marco conceptual», desarrolla el marco teórico sobre *lobby* financiero y captura regulatoria. La sección 3, «Metodología», explica el diseño metodológico, las fuentes, el proceso de búsqueda y los criterios de verificación, así como las técnicas de análisis documental y de contenido y el alcance de los registros españoles de grupos de interés como fuente. La sección 4, «Ecosistema del *lobby* bancario», presenta el ecosistema del *lobby* bancario español y europeo, incluidos la AEB, la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA), la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito

(UNACC), las asociaciones europeas y los bancos individuales. La sección 5, «Evolución histórica», reconstruye la trayectoria histórica en cinco periodos e integra en cada uno las consultas y los casos documentados. La sección 6, «El FROB», desarrolla el FROB como caso institucional específico de reestructuración y concentración. La sección 7, «Puertas giratorias», analiza las puertas giratorias y las redes relacionales a partir de la base de consejeros de seis grandes entidades financieras. La sección 8, «Discusión y conclusiones», discute los resultados de conjunto, recoge las limitaciones del estudio y propone líneas de investigación futuras.

2. Marco conceptual

2.1 El *lobby* bancario: definición y dimensiones

En este capítulo, el *lobby* se entiende como el conjunto de actuaciones organizadas mediante las que empresas, asociaciones empresariales u otros grupos de interés tratan de influir en la definición, adopción o aplicación de decisiones públicas (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2021). Esta actividad puede incluir prácticas como reuniones con responsables políticos y administrativos, participación en consultas, producción y circulación de información técnica, coordinación con otros actores o la difusión de marcos interpretativos sobre cuestiones normativas.

La definición institucional del Registro de Transparencia de la UE considera actividades de representación de intereses las reuniones, consultas, audiencias, campañas, redes y documentos de posición cuando se realizan con el objetivo de influir en funcionarios o autoridades. Más concretamente, el art. 3 del Acuerdo interinstitucional para la creación del Registro (UE, 2021) establece que son objeto de información en el mismo:

«Actividades realizadas por representantes de intereses con el objetivo de influir en la formulación o la ejecución de políticas o legislación, o en los procesos de toma de decisiones de las instituciones firmantes u otras instituciones, órganos y organismos de la Unión (en lo sucesivo denominadas conjuntamente "instituciones de la Unión") (...). En particular, las actividades incluidas a que se refiere el apartado 1 comprenden, entre otras:

- organizar reuniones, conferencias u otros actos o participar en ellos, así como mantener cualquier contacto similar con las instituciones de la Unión;
- contribuir a consultas, audiencias u otras iniciativas similares, o participar en ellas;
- organizar campañas de comunicación, plataformas, redes e iniciativas sobre el terreno;
- preparar o encargar documentos relativos a políticas y documentos de posición, enmiendas, encuestas y sondeos de opinión, cartas abiertas y otros materiales de comunicación o información, y encargar y llevar a cabo investigaciones.»

La regulación bancaria es un campo caracterizado por una elevada complejidad técnica, una fuerte interdependencia europea y la participación de organismos especializados en solvencia, resolución, competencia, estabilidad financiera y protección de los consumidores. En este contexto, la influencia no se ejerce usualmente mediante una petición explícita de modificar una norma, sino que se despliega a través de una red de interacciones que incluye la aportación de conocimiento especializado, la elaboración de propuestas técnicas, la selección de los problemas considerados prioritarios o la presentación de determinadas soluciones como económicamente necesarias.

La literatura comparada ha mostrado, además, que la capacidad de influencia del sector financiero depende tanto de sus recursos como de su capacidad para coordinar intereses. Pagliari y Young (2014) señalan que las coaliciones financieras no son entes homogéneos en su composición y posicionamientos, y que los resultados regulatorios dependen, entre otros factores, del grado de cohesión o división interna del sector. Este planteamiento resulta útil para el caso español[1], donde deben distinguirse las posiciones de la AEB, la CECA, la UNACC, las asociaciones europeas y los bancos individuales.

Con fines analíticos, el capítulo propone una taxonomía operativa de siete dimensiones para clasificar las actuaciones documentadas. La clasificación integra aportaciones diferenciadas de la literatura sobre grupos de interés, actividad política empresarial, representación de intereses, regulación financiera y construcción discursiva.

1. *Lobby* directo. Comprende las reuniones, contactos, comparecencias, audiencias y alegaciones dirigidas a responsables políticos, administraciones, organismos reguladores o autoridades supervisoras. La literatura sobre estrategias de los grupos de interés distingue estas formas de acceso institucional de las actuaciones orientadas a ejercer presión pública (Binderkrantz, 2005; Dür y Mateo, 2013). En el caso español, esta dimensión incluye, por ejemplo, las alegaciones de la AEB durante la tramitación de la Ley 5/2019 de crédito inmobiliario y las reuniones registradas con instituciones europeas.
2. *Lobby* informacional y técnico. Se refiere a la elaboración y suministro de información especializada, informes, propuestas normativas, documentos de posición y respuestas a consultas. Hall y Deardorff (2006) conceptualizan esta actividad como una forma de «subsidio legislativo», mediante la que los grupos de interés proporcionan a los decisores información, conocimientos técnicos y capacidad de elaboración normativa. Esta modalidad resulta especialmente relevante en la regulación bancaria, por la complejidad de materias como capital,

[1] Este marco es aplicable al caso español: en la OPA de BBVA sobre Banco Sabadell (secc. 5.5, «Pandemia y segunda ola de fusiones»), la AEB se abstuvo de tomar partido institucional cuando un conflicto de concentración enfrentó a dos de sus miembros en 2024–2025, en línea con el mecanismo teórico descrito por Pagliari y Young (2014).

solvencia, resolución, provisiones, titulización, competencia o estabilidad financiera.

3. *Lobby* público. Incluye declaraciones públicas, discursos, entrevistas, comunicados, campañas y otras actuaciones destinadas a influir en el debate político y social. Estas estrategias pueden dirigirse a los decisores de forma indirecta mediante la opinión pública, los medios de comunicación o la movilización de terceros. La literatura muestra que el acceso institucional y la presión pública no son modalidades necesariamente excluyentes, sino estrategias que pueden combinarse según los recursos disponibles y el contexto político (Binderkrantz, 2005; De Bruycker y Beyers, 2019; Dür y Mateo, 2013). En este estudio se examinará, entre otros aspectos, la evolución de los argumentos sobre eficiencia, economías de escala, competitividad, solvencia y tamaño de las entidades, así como las posiciones públicas del sector sobre inclusión financiera, protección del cliente y fiscalidad bancaria.
4. *Lobby* de coalición. Se produce cuando varias asociaciones, empresas u organizaciones coordinan sus posiciones o actúan conjuntamente ante una determinada decisión pública. Pagliari y Young (2014) muestran que la capacidad de influencia del sector financiero depende también de su capacidad para articular coaliciones privadas, mientras que Junk (2020) analiza las coaliciones como una estrategia específica de coordinación de preferencias y comportamientos. La existencia de una coalición no implica necesariamente una identidad completa de intereses: el análisis distinguirá entre posiciones compartidas, coordinación puntual y divergencias internas. Esta dimensión permitirá estudiar las relaciones entre AEB, CECA y UNACC, así como la actuación conjunta o coordinada de asociaciones europeas como la European Banking Federation (EBF), Association for Financial Markets in Europe (AFME) o European Savings and Retail Banking Group (ESBG).
5. *Lobby* multinivel y búsqueda del foro institucional. La regulación financiera ofrece oportunidades de intervención simultánea en distintos espacios institucionales. Los actores pueden dirigirse al Gobierno y al Parlamento españoles, al Banco de España, a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y a otros organismos nacionales, así como a la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Banco Central Europeo (BCE), la Autoridad Bancaria Europea (EBA) y otras autoridades europeas. La literatura sobre redes financieras europeas ha mostrado que la coordinación transnacional puede producirse mediante respuestas conjuntas a consultas, firma conjunta de documentos y reutilización de argumentos (James et al., 2021/2022). Asimismo, el análisis de la actividad empresarial en la UE permite estudiar las desigualdades de acceso entre organizaciones empresariales y otros grupos de interés (Coen et al., 2021). En este capítulo, la participación en consultas europeas, reuniones institucionales y

grupos de expertos permitirá analizar posibles estrategias de búsqueda del foro más favorable para una determinada posición, sin asumir que la presencia en varios niveles produzca necesariamente una influencia efectiva.

6. Estrategias relacionales y circulación de personas. Comprenden la movilidad entre instituciones públicas, organismos supervisores, asociaciones y entidades financieras. El conocimiento profesional, la pertenencia a redes y la familiaridad con los procedimientos pueden aportar recursos a una organización; también plantean riesgos de integridad cuya existencia debe comprobarse en cada trayectoria. Seabrooke y Tsingou (2021) distinguen comunidades transnacionales donde estos movimientos son frecuentes de equipos institucionales con trayectorias menos permeables. Cerrillo-i-Martínez (2017, pp. 357–359) recuerda que el tránsito puede responder a capital humano, proximidad relacional o intercambio indebido, hipótesis que no se deciden por la mera biografía. El Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa incorpora este vínculo en su metodología de análisis de Buen Gobierno en los estudios anuales sobre transparencia en el Ibex 35: esta serie de estudios agrupa el *lobby* y las puertas giratorias bajo la dimensión «*Lobby* e incidencia», relacionándolos con riesgos de captura regulatoria y desigualdad en el acceso a los ámbitos de decisión política (Observatorio RSC, 2026).
7. Construcción de marcos interpretativos o *framing*. El *lobby* también puede intervenir en la forma en que un problema público es definido y en las soluciones que aparecen como legítimas, viables o técnicamente inevitables. En el plano sociológico, Goffman (1974) concibió los marcos (*frames*) como esquemas, compartidos y construidos a partir de la interacción social, que organizan la interpretación de la experiencia por parte de los individuos en diferentes situaciones.

   Este enfoque cognitivista e interaccionista, que Goffman aplicó inicialmente al estudio del comportamiento en público y las instituciones totales, ha ido ganando peso también en la ciencia política en las últimas décadas: especialmente relevante es el trabajo de Lakoff (2004), quien desarrolló la relevancia de los marcos conceptuales en la comunicación política y en la disputa por la definición de los problemas públicos. Para Lakoff, tanto en los ámbitos de decisión política como en la persuasión de la opinión pública, lograr imponer o alinearse con un marco interpretativo favorable, entendido como «campo de juego», es incluso más importante que lograr el consenso sobre demandas concretas.

   La consolidación de esos marcos en los decisores podría contribuir a una forma de captura cognitiva, pero *framing* y captura cognitiva no son conceptos equivalentes: el primero designa un mecanismo de construcción de significado y la segunda, una posible consecuencia de la interiorización de determinados diagnósticos por parte de los responsables públicos.

   En el caso bancario, expresiones como «eficiencia», «economías de escala», «estabilidad financiera», «competitividad» o «campeones europeos» pueden actuar como marcos que

favorecen determinadas representaciones o imaginarios positivos de la concentración bancaria, sin necesidad de remitir expresamente a las posiciones del *lobby*. Se podría afirmar que el *lobby* bancario enmarca sus demandas en argumentos políticamente neutros, alineados con criterios meramente técnicos, a los que nadie en principio debería oponerse pues, además, se asocian a significados positivos e imaginarios compartidos como la estabilidad o la eficiencia. Sin embargo, este tipo de argumentario es señalado como ideológico por otros actores (sindicatos, organizaciones sociales, etc.) que, bajo sus propios criterios técnicos e interpretaciones, plantean unas demandas diferentes en términos de *lobby*.

Estas dimensiones no son mutuamente excluyentes. Una misma actuación puede combinar acceso directo, información técnica, coordinación con otros actores y construcción de un marco interpretativo. Por ello, cada caso se analizará mediante una secuencia común: actor, canal, posición, proceso público, resultado y relación posible con la concentración bancaria.

Esta dimensión se abordará también desde una perspectiva de análisis crítico del discurso. En la línea de van Dijk (1993, 2008), se prestará atención a la relación entre discurso, poder y acceso desigual a los espacios de definición de los problemas públicos. Esta perspectiva servirá para analizar cómo se construyen, legitiman y disputan determinadas representaciones de la regulación y de la concentración bancaria.

La literatura específica sobre el sistema bancario español proporciona el contexto económico e institucional necesario para este análisis, especialmente en relación con la liberalización, la desregulación, la concentración y la reestructuración posterior a la crisis (Cruz-García et al., 2018; Dols-Miró et al., 2024; Ponce Huerta, 2019). Estos trabajos permiten identificar los procesos regulatorios y estructurales sobre los que se proyecta la actividad de los actores, si bien no describen relaciones causales entre dichas actividades o posiciones y las decisiones finalmente adoptadas con impacto en la concentración bancaria.

El presente análisis combina dicho marco contextual con fuentes primarias, documentos de posición, respuestas a consultas, información declarada sobre reuniones, comunicados y declaraciones públicas y expedientes normativos para reconstruir la posible relación entre representación de intereses, decisiones públicas y concentración bancaria durante el periodo analizado.

2.2 La captura regulatoria

El concepto de captura regulatoria tiene su origen en Stigler (1971), quien planteó que los sectores regulados disponen de mayores incentivos y recursos que los ciudadanos dispersos para organizarse e influir sobre los reguladores. En su formulación clásica, la captura se produce cuando la regulación termina respondiendo principalmente a los intereses del sector regulado, en lugar de orientarse al interés público que justificó su creación.

En el contexto español, Aguilar Juncosa (2022) ha destacado la relevancia de la ausencia de un régimen de «huella legislativa» —entendida como el rastro documental de quién intervino en la elaboración de una norma y mediante qué canales—. Esta carencia[2] dificulta reconstruir de forma transparente las conexiones entre actores privados, procesos normativos y decisiones públicas, y obliga a interpretar con cautela la relación entre actividad de *lobby*, influencia y captura regulatoria.

La captura regulatoria no es un producto inevitable de la actividad de *lobby*: una reunión, una alegación, una contribución a una consulta o una declaración pública, incluso la concurrencia de todos estos elementos en un mismo actor, pueden demostrar que este trató de intervenir en un proceso de decisión, pero no que la regulación haya respondido a sus intereses. La captura constituye, por tanto, una hipótesis interpretativa más exigente, que requiere analizar conjuntamente las preferencias de los actores, sus canales de acceso, el diseño institucional, los marcos de decisión y los resultados regulatorios.

A partir de las referencias teóricas mencionadas, el análisis utilizará tres dimensiones para estudiar posibles procesos de captura:

1. Las condiciones *institucionales* que facilitan la influencia: estructuras, competencias o procedimientos regulatorios generan condiciones sistemáticamente favorables para la influencia del sector regulado.
2. Las redes *relacionales* que generan proximidad o acceso: redes personales y profesionales, trayectorias compartidas o formas de acceso privilegiado entre reguladores y regulados.
3. La posible interiorización de *marcos cognitivos* promovidos por el sector regulado: diagnósticos, categorías o soluciones promovidos por los actores del sector.

Respecto a la taxonomía anterior, esta clasificación responde a un distinto nivel analítico. Las siete dimensiones del *lobby* clasifican repertorios observables de actuación —como las reuniones, la producción de información técnica, la coordinación entre actores, la intervención pública o la construcción de marcos interpretativos—, mientras que las dimensiones de captura sirven para evaluar si esas actuaciones logran traducirse en condiciones estructurales favorables, acceso privilegiado o interiorización de los diagnósticos del sector.

Una lectura del poder financiero exige observar simultáneamente sus recursos organizativos y las restricciones que los decisores atribuyen a los mercados. En su estudio del Institute of International Finance (IIF) durante la crisis griega, Kalaitzake (2017) reconstruye una intervención transnacional basada en coordinación, conocimiento

[2] Las agendas publicadas ofrecen una huella incompleta de los contactos. La metodología de este capítulo se expone en la sección 3.2, «Unidades de análisis y fuentes», y los recuentos de reuniones, en la sección 5.6, «Reuniones publicadas».

técnico y acceso a la negociación. Se trata de otro proceso y de otra unidad de análisis; su interés para este capítulo es metodológico: una iniciativa sectorial puede presentarse como solución operativa de un problema definido previamente en términos de estabilidad.

Para España, Laborda y Villena (2024) analizan la relación entre élites gubernamentales, producción normativa y financiarización. Su objeto es el complejo financiero, asegurador e inmobiliario, más amplio que la concentración de bancos. La comparación sugiere examinar cómo las categorías técnicas llegan a convertirse en criterios de elección institucional, sin convertir una afinidad entre élites o la aprobación de una norma en prueba individual de captura.

Este marco orienta el diseño empírico que se expone a continuación. La taxonomía de siete dimensiones determina qué actuaciones se identifican y codifican; las tres dimensiones de la captura fijan el umbral interpretativo más exigente, y la distinción entre actividad, posición, convergencia e influencia establece qué tipo de evidencia se requiere para cada afirmación. La sección 3, «Metodología», traduce estas decisiones conceptuales en unidades de análisis, fuentes y técnicas concretas.

3. Metodología

3.1 Pregunta de investigación y alcance

La pregunta central de esta investigación es cómo y mediante qué canales los bancos, las asociaciones empresariales y otros actores vinculados al sector financiero trataron de intervenir en los procesos regulatorios e institucionales que condicionaron la transformación y la concentración del sistema financiero español entre 1977 y el 31 de julio de 2025.

La investigación tiene como objetivo reconstruir los procesos en los que la actividad de *lobby* pudo contribuir a definir problemas, introducir argumentos, promover determinadas soluciones o establecer condiciones institucionales compatibles con la reducción del número de entidades y el aumento del peso relativo de los grupos de mayor tamaño. Por tanto, el análisis distingue entre la existencia de actividad política documentada, la posición defendida por cada actor (en el caso de que exista constancia públicamente accesible de la misma), la coincidencia entre esas posiciones y las decisiones finalmente adoptadas y, en un nivel interpretativo más exigente, la posible influencia sobre los resultados regulatorios o institucionales.

El estudio se organiza en torno a cuatro objetivos específicos.

- En primer lugar, reconstruir la evolución normativa e institucional que afectó a la estructura del sistema financiero español, desde la liberalización y la integración

europea hasta la reestructuración posterior a la crisis financiera y las operaciones de concentración más recientes.

- En segundo lugar, identificar los principales actores privados y públicos, los espacios institucionales en los que intervinieron y los canales utilizados para trasladar sus posiciones.
- En tercer lugar, analizar los argumentos y marcos interpretativos empleados en relación con cuestiones como la solvencia, la estabilidad financiera, la eficiencia, las economías de escala, la competitividad, la protección del cliente y la inclusión financiera.
- En cuarto lugar, valorar con cautela la posible correspondencia entre esas actuaciones, las decisiones públicas y la evolución de la concentración bancaria.

El análisis histórico comprende de 1977 al 31 de julio de 2025. Las series de consejos bancarios terminan en el ejercicio 2024 y la fotografía principal del Registro de Transparencia de la UE tiene fecha de corte de 31 de julio de 2025. La sección 5, «Evolución histórica», se organiza en cinco tramos: liberalización e integración europea (1977–2002), expansión crediticia y desregulación previa a la crisis (2002–2008)[3], crisis y reestructuración (2009–2015), marco poscrisis y unión bancaria (2013–2019), y pandemia y concentración reciente (2020–31 de julio de 2025). El solapamiento 2013–2015 permite examinar tanto la fase final de la reestructuración como el inicio del nuevo marco prudencial europeo; no duplica observaciones en los recuentos. Las menciones a normas de 2026 en la discusión actualizan el contexto jurídico, sin ampliar el periodo analítico.

El ámbito institucional incluye tanto los procesos nacionales como los europeos que afectaron al sistema financiero español. En cuanto al contexto español se consideran, entre otros, el Gobierno, las Cortes Generales, el Banco de España, el FROB, la CNMV, la CNMC y los organismos relacionados con la protección de los consumidores y la regulación financiera. En el plano europeo se examinan las instituciones y autoridades que intervinieron en la elaboración, aplicación o supervisión de las normas relevantes, entre ellas la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el BCE, la EBA y la Junta Única de Resolución (JUR). La inclusión de estos espacios no significa que todos ellos tengan el mismo peso en cada periodo ni que la presencia de un actor en varios niveles permita afirmar por sí sola una estrategia de búsqueda del foro más favorable.

El Registro de Transparencia de la UE se utiliza como fuente transversal para identificar organizaciones, recursos declarados, afiliaciones, reuniones y determinados ámbitos de actividad. La fotografía principal del Registro corresponde estrictamente al 31 de julio de 2025. Las consultas o descargas posteriores podrán emplearse como comprobación histórica o para detectar posibles diferencias, pero no sustituirán la información

[3] En particular, 2008 se considera un año de transición y ruptura entre la etapa de expansión previa y la de crisis y reestructuración.

correspondiente a esa fecha de corte. Las reuniones con la Comisión Europea se analizan para el periodo 2014–2024 y las reuniones con el Parlamento Europeo para el periodo 2021–2024, de acuerdo con la cobertura disponible en las fuentes utilizadas[4].

El análisis detallado de las reuniones por actor, interlocutores y su distribución temporal se presenta en la sección 5.6, «Reuniones publicadas», mientras que aquí se utiliza para contextualizar los procesos históricos y comparar la actividad documentada con los hitos normativos.

El análisis de las iniciativas *Have Your Say (HYS)* y de otras consultas europeas se integra en los periodos históricos correspondientes. Estas fuentes permiten examinar las contribuciones de bancos, asociaciones empresariales, organizaciones sociales y otros participantes, así como comparar sus argumentos con el contenido de las propuestas normativas y con los resultados finales.

El estudio incorpora asimismo dos bloques de resultados específicos. El primero utiliza el FROB como caso institucional principal para analizar la relación entre respuesta pública a la crisis, recursos de resolución, transformación de las cajas de ahorros, fusiones y cambios estructurales del sistema bancario. El segundo examina las puertas giratorias y las redes relacionales mediante el análisis de perfiles de consejeros y trayectorias entre instituciones públicas, organismos reguladores, asociaciones empresariales y entidades financieras. Este segundo análisis se basa en los IAGC depositados en la CNMV. La reconstrucción de perfiles y trayectorias constituye una línea de análisis diferenciada, orientada a identificar posibles redes de proximidad y circulación de personas, sin presumir la existencia de influencia indebida.

En consecuencia, el presente estudio es de tipo histórico, documental y comparativo. Pretende identificar patrones de actuación, posiciones y convergencias documentadas, pero no ofrece una medición experimental de la influencia ni permite atribuir causalidad automática entre una actuación de *lobby* y una decisión pública. Las conclusiones distinguirán entre hechos documentados, interpretaciones plausibles, hipótesis de influencia y resultados que no pueden establecerse con la evidencia disponible.

3.2 Unidades de análisis y fuentes documentales

La investigación utiliza un diseño de unidades de análisis diferenciadas pero relacionadas entre sí. Esta decisión responde a la necesidad de evitar que una reunión, una contribución a una consulta, una posición pública, una reforma normativa y una trayectoria profesional sean tratadas como observaciones equivalentes. Cada una de

[4] La base de datos de reuniones utilizada aquí parte de las agendas publicadas por la Comisión Europea y los eurodiputados, cotejadas con los perfiles de las organizaciones del Registro de Transparencia de la UE. La extracción, depuración y unidad de cómputo se describen en la sección 5.6, «Reuniones publicadas».

estas unidades permite responder a una pregunta distinta y requiere criterios específicos de identificación y verificación.

3.2.1 Procesos normativos e institucionales

La primera unidad de análisis está constituida por los procesos normativos e institucionales que afectaron a la estructura del sistema financiero español. Se incluyen leyes y reglamentos nacionales, directivas y reglamentos europeos, reformas institucionales, mecanismos de resolución, operaciones de reestructuración, decisiones sobre fusiones y otros hitos relacionados con la concentración bancaria.

Cada proceso se reconstruye atendiendo a su fecha, institución impulsora, finalidad declarada, actores participantes, argumentos utilizados, decisión finalmente adoptada y posible relación con la transformación de la estructura del sector. La existencia de un resultado que favorezca o sea compatible con una mayor concentración no se considerará, por sí sola, una prueba de influencia de los actores privados.

El FROB constituye una unidad de análisis específica de carácter institucional e histórico. Su estudio permitirá reconstruir la creación y evolución del organismo, sus competencias, la utilización de recursos públicos, la reestructuración de las cajas de ahorros y su relación con los procesos de fusión y resolución. Este análisis se mantendrá diferenciado de la identificación de actuaciones de *lobby* directo: los efectos estructurales de la intervención pública no demuestran por sí mismos que hayan sido promovidos por las entidades financieras.

3.2.2 Organizaciones y actores

La segunda unidad está constituida por las organizaciones que intervienen o aparecen documentadas en los procesos analizados. Se incluyen bancos individuales, asociaciones empresariales nacionales y europeas, organismos públicos, autoridades supervisoras, organizaciones sociales, sindicatos, asociaciones de consumidores y otros participantes relevantes.

Entre los actores empresariales se prestará especial atención a AEB, CECA, UNACC, EBF, AFME, ESBG, Eurosif y las entidades bancarias individuales. La presencia de una organización en el Registro de Transparencia constituye una fuente de información relevante en los casos analizados, pero no es la única (como se explicará a continuación), ni tampoco implica que los datos reportados permitan reconstruir toda su actividad política —sin entrar a valorar el cumplimiento de las Directrices de uso del Registro (Comisión Europea, s. f.-a)—.

Como fuente nacional complementaria, desde 2016 se incorpora también el Registro de Grupos de Interés de la CNMC. Su utilidad es distinta: permite localizar perfiles, objetivos y áreas de interés declaradas ante la autoridad española de competencia, pero su carácter voluntario, autodeclarado y dinámico impide tratar la inscripción como prueba

de una reunión, una posición concreta, influencia efectiva o causalidad (CNMC, 2016; CNMC, s. f.-a).

3.2.3 Actuaciones documentadas

La tercera unidad está constituida por las actuaciones concretas mediante las que los actores participan en procesos públicos. Se distinguen, al menos, las siguientes:

- reuniones con instituciones y autoridades[5];
- contribuciones a consultas;
- participación en grupos de expertos;
- respuestas a hojas de ruta, evaluaciones iniciales o *calls for evidence*;
- documentos de posición y alegaciones;
- declaraciones públicas, comunicados y campañas;
- documentos elaborados conjuntamente por varias organizaciones.

Estas categorías se mantendrán separadas en la recogida y el análisis de datos, si bien su interpretación, desde una perspectiva temática y temporal, exige un análisis e interpretación conjuntas.

El examen de estos documentos incorporará una lectura cualitativa inspirada en el análisis crítico del discurso. Se atenderá a la forma en que se definen los problemas, se representan los actores, se atribuyen responsabilidades y se presentan determinadas soluciones como necesarias, proporcionadas o técnicamente inevitables. Esta lectura se utilizará como apoyo interpretativo para el análisis de los marcos discursivos y se contrastará con la secuencia institucional y normativa de cada caso.

3.2.4 Iniciativas y contribuciones declaradas en procesos regulatorios

Las iniciativas europeas o nacionales constituyen el contexto de las contribuciones de los actores del *lobby* bancario que se encuentran actualmente documentadas, por ello, en el análisis de las aportaciones recogidas en los espacios *HYS* de la UE y de otras consultas públicas se distinguirá entre:

1. la iniciativa o expediente normativo;
2. el tipo de procedimiento utilizado;
3. la organización o persona participante;
4. la contribución concreta presentada;
5. los argumentos y posiciones expresados;

[5] Las reuniones con la Comisión se analizan para 2014–2024 y las del Parlamento para 2021–2024. En las citas conjuntas se registra una observación por organización, una marca «Conjunta: sí/no» y, cuando consta, las demás entidades participantes.

6. la respuesta institucional o el resultado final.

La contribución constituye la unidad principal de análisis documental. Se conservará la diferencia entre contribuciones atribuibles a una organización concreta, posiciones presentadas en nombre de varias entidades, respuestas colectivas y documentación no atribuible individualmente.

También se mantendrá separada la participación en consultas de la intervención en grupos de expertos, las reuniones institucionales y las posiciones públicas. Estas formas de participación pueden estar relacionadas dentro de un mismo proceso, pero no representan el mismo tipo de actividad ni permiten extraer las mismas conclusiones.

El recuento de consultas distingue tres perímetros y conserva sus denominadores: doce expedientes nucleares de HYS (27 respuestas de los actores objetivo entre 435); veintiún expedientes HYS al añadir nueve de contexto (44 de 599); y cuatro consultas adicionales de fuentes compatibles (56 de 694). Se cuentan respuestas presentadas por las entidades objetivo, no entidades únicas ni iniciativas distintas; los comentarios numerados de dos consultas del BCE constituyen otra unidad. La familia Crisis Management and Deposit Insurance (CMDI) se desduplica por publicación (Proyecto de investigación, 2026c).

3.2.5 Posiciones y marcos interpretativos

Las posiciones defendidas por los actores constituyen una unidad de análisis específica, que puede estar contenida en documentos normativos, respuestas a consultas, alegaciones, documentos de posición, intervenciones públicas o comunicaciones institucionales.

El análisis atenderá tanto a las demandas concretas como a los marcos mediante los que se presentan. Entre otros, se examinarán referencias a marcos cognitivos como los relativos a la solvencia, la estabilidad financiera, la eficiencia, las economías de escala, la competitividad, la proporcionalidad, la protección del cliente o la inclusión financiera. Se estudiará cómo los utiliza cada actor, qué soluciones legitiman y cómo se contraponen a los argumentos de otros participantes.

3.2.6 Personas, perfiles y trayectorias

La sexta unidad de análisis está formada por las personas que hayan ocupado cargos relevantes en organismos públicos, autoridades supervisoras, instituciones europeas, asociaciones empresariales o entidades financieras.

El análisis de puertas giratorias y redes relacionales se basa en 99 IAGC de seis bancos cotizados durante 2008–2024. Se tomó prioritariamente la composición y, cuando existe, la descripción individual del modelo normalizado, y se contrastaron las identidades con fuentes oficiales, corporativas y otras fuentes documentales. Los formatos libres aportaron contraste o ampliación cuando el modelo normalizado no resolvía una

trayectoria. La unidad de clasificación es la persona física única, incluso si aparece en varios bancos o ejercicios.

El desarrollo empírico (secc. 7, «Puertas giratorias») distingue tránsito inmediato o solapado, medio e histórico, y conserva una categoría de caso confirmado sin banda temporal cuando falta una fecha decisiva. También separa categoría societaria, perfil biográfico y primera relación con el grupo de la fecha posterior de entrada al consejo. La regla temporal y el linaje corporativo se explican en la sección 7.4, «Definición operativa».

Conviene realizar dos precisiones antes de finalizar este apartado: por un lado, las tres bandas temporales y la categoría sin banda de este trabajo no se equiparan a plazos legales de incompatibilidad; por otro lado, la identificación de una trayectoria de tránsito entre el sector público y el banco documenta una relación profesional o institucional, pero no demuestra por sí misma influencia indebida, conflicto de intereses ni infracción legal. En todo caso, se puede plantear una hipótesis sobre el reclutamiento de perfiles expertos en el ámbito público como posible característica del sector en cuanto a la producción de sus élites empresariales.

3.3 Técnicas de análisis: análisis documental y análisis de contenido

El tratamiento de las fuentes combina dos técnicas habituales en las ciencias sociales. La primera es el análisis documental, entendido como el examen sistemático de documentos producidos con independencia de la investigación —normas, expedientes, dictámenes, respuestas a consultas, comunicados o informes de gobierno corporativo— para reconstruir hechos, secuencias y posiciones (Bowen, 2009). Siguiendo los criterios clásicos de Scott (1990), cada documento se valora por su autenticidad, su credibilidad, su representatividad y su significado. Esa valoración explica por qué el capítulo distingue entre fuentes oficiales, documentación elaborada por los propios actores, prensa y bases construidas por el equipo, y por qué una misma fuente puede ser sólida para fechar un hecho y débil para atribuir una intención.

La segunda técnica es el análisis de contenido, que Krippendorff (2019) define como un procedimiento para formular inferencias replicables y válidas a partir de textos en relación con su contexto de uso (véase también la traducción española de la primera edición: Krippendorff, 1990). En el ámbito hispanohablante, el manual de Igartua y Humanes (2004, pp. 75–89) sitúa esta técnica dentro del método científico aplicado a la investigación en comunicación social y subraya la necesidad de definir unidades, categorías y reglas de codificación explícitas; Bardin (1991) describe sus fases —preanálisis, codificación, categorización e inferencia— y Andréu Abela (2001) sintetiza sus variantes cualitativas y cuantitativas. En este capítulo, el análisis de contenido es cualitativo y está orientado por categorías previas: las siete dimensiones del *lobby* y los marcos de solvencia, estabilidad, eficiencia, escala, competitividad, proporcionalidad, protección del cliente e inclusión financiera (secc. 3.2.5, «Posiciones y marcos

interpretativos»). Admite, además, categorías surgidas de la propia documentación, como los encuadres de «segmentación» o de «cuarentena patrimonial» identificados en la sección 5, «Evolución histórica», en la línea de los procedimientos deductivo-inductivos descritos por Mayring (2014) y Schreier (2012).

Conviene precisar el alcance de esta opción. El estudio no presenta un libro de códigos cerrado ni medidas de acuerdo entre codificadores. Por tanto, no ofrece estimaciones reproducibles de la frecuencia de cada marco en el corpus ni permite afirmar que un encuadre sea predominante por su número de apariciones. Los recuentos del texto —respuestas a consultas, reuniones declaradas o trayectorias— corresponden a unidades documentales definidas, no a categorías textuales. La interpretación de los marcos se apoya en documentos y pasajes identificables y en el análisis crítico del discurso de la sección 3.2.3, «Actuaciones documentadas». El contraste de las trayectorias de la sección 7, «Puertas giratorias», se documenta en 232 fichas individuales y controles de cierre; esta revisión de casos no equivale a una medida de acuerdo entre codificadores para los marcos discursivos. La sección 8, «Discusión y conclusiones», recoge ese límite de replicabilidad como línea de trabajo futuro.

3.4 Los registros españoles de grupos de interés como fuente: niveles estatal, autonómico y local

La fuente principal de este estudio, como se desprende de los apartados anteriores, es el Registro de Transparencia de la UE, cuyo alcance como instrumento de regulación del *lobby* ha sido objeto de debate académico (Greenwood y Dreger, 2013). Se ha complementado con un análisis exploratorio de la presencia y los perfiles de las entidades estudiadas en el Registro de Grupos de Interés de la CNMC (secc. 3.2.2, «Organizaciones y actores»). La elección responde al objeto del estudio y a una arquitectura española de transparencia todavía fragmentada por ámbitos institucionales y territoriales. Esta sección precisa qué puede observarse mediante cada registro y con qué criterio se identifican los casos autonómicos.

La regulación bancaria sustantiva se decide principalmente en los niveles europeo y estatal: la Constitución reserva al Estado las bases de la ordenación del crédito, la banca y los seguros (art. 149.1.11.ª CE), aunque las comunidades autónomas ejercieron, dentro de esas bases, competencias relevantes sobre las cajas de ahorros (STC 49/1988, de 22 de marzo) y las cooperativas de crédito. Por ello, los registros autonómicos pueden documentar la interlocución bancaria en asuntos como la inclusión financiera, la red de oficinas o, en perspectiva histórica, la gobernanza de las cajas. Las autoridades autonómicas de competencia han producido, además, análisis pertinentes para el estudio de la concentración, como el informe de la Comisión Gallega de la Competencia (2022) sobre Galicia.

En el nivel estatal, España careció durante el periodo analizado de un registro general y obligatorio de grupos de interés. El anteproyecto de 2022 no culminó su tramitación en la legislatura anterior (La Moncloa, 2022); el proyecto remitido en 2025 (121/000046) seguía el 25 de septiembre de 2026 en la fase «Comisión de Hacienda y Función Pública: Informe» (Congreso de los Diputados, 2025a, 2026b).

El Registro de Grupos de Interés de la CNMC, creado en 2016, es voluntario y se limita a la relación con esa autoridad. Su regulación contempla la identificación del grupo, sus finalidades, actividades y ámbitos de interés, pero las fichas públicas no constituyen por sí mismas un historial de reuniones, documentos entregados o intervenciones en cada expediente. La inscripción permite identificar a un posible interlocutor; para acreditar una actuación concreta hay que acudir, cuando existan, a agendas, consultas, alegaciones u otras fuentes referidas a esa actuación (CNMC, 2016).

El Registro de Transparencia de la UE exige mayor precisión sobre las principales iniciativas, políticas o expedientes europeos a los que se dirige la actividad y solicita información financiera distinta según el tipo de intereses representados. También permite consultar reuniones publicadas por la Comisión vinculadas a los declarantes. Su inscripción, aunque formalmente voluntaria, es requisito para determinados contactos institucionales. Estos datos ayudan a reconstruir la interlocución, pero una reunión registrada no revela por sí sola todas las posiciones expuestas ni demuestra su efecto en una decisión (Comisión Europea, s. f.-a, s. f.-b).

Fuera del corte histórico del estudio, el Real Decreto-ley 21/2026, de 25 de agosto, estableció un registro obligatorio para las actividades de influencia ante la Administración General del Estado y su sector público institucional, gestionado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG). Entró en vigor el 27 de agosto y desde el 4 de septiembre pudo solicitarse la inscripción; la presentación de la solicitud producía efectos registrales inmediatos (Boletín Oficial del Estado [BOE], 2026a; CTBG, 2026a). El Congreso rechazó su convalidación el 16 de septiembre —155 votos a favor, 179 en contra y 12 abstenciones— y el acuerdo de derogación se publicó el 18 de septiembre (Congreso de los Diputados, 2026d; BOE, 2026b). El CTBG retiró los formularios y anunció que debía archivar las 377 solicitudes presentadas, sin perjuicio de los efectos producidos durante la vigencia de la norma. Por tanto, esas solicitudes no constituyen un registro estatal operativo a la fecha de esta revisión (CTBG, 2026b). Siguen su tramitación por separado el proyecto de ley 121/000046 y la reforma del Reglamento del Congreso 410/000009, que prevé un registro parlamentario propio (Congreso de los Diputados, 2025b, 2026c).

Para identificar los casos autonómicos se han contrastado tres elementos: la norma que define la actividad de influencia y el ámbito institucional del registro; su desarrollo o habilitación administrativa; y la existencia de inscripciones consultables o de un trámite oficial de alta en funcionamiento. Se califica como *operativo documentado* el registro para el que existe esta última evidencia; como *previsión normativa sin operatividad acreditada*,

aquel creado o previsto por una norma para el que no se ha comprobado ese funcionamiento; y como *no localizado*, el registro específico que no ha aparecido en las normas y portales oficiales revisados. Esta última expresión describe el resultado de la búsqueda, no prueba la inexistencia del instrumento.

El Código de Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Agencia Estatal BOE ha servido para localizar y contrastar parte de ese marco: reúne, entre otras disposiciones, la regulación del registro de la CNMC y normas de Aragón, Asturias y la Comunitat Valenciana relacionadas con los grupos de interés. Su índice no es un censo exhaustivo de registros autonómicos ni permite inferir que todo instrumento allí citado registre actividades de *lobby*. Así, la Ley balear 2/2024 regula declaraciones de patrimonio y actividades de cargos públicos, no un registro de grupos que tratan de influir en decisiones. Para clasificar cada comunidad se han comprobado las disposiciones concretas y los portales de sus respectivas administraciones autonómicas (Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, s. f.; Ley 2/2024, de 11 de abril).

Con este criterio se han documentado cuatro registros de gobiernos autonómicos con consulta de inscritos o inscripción operativa: Cataluña, cuyo régimen se estableció inicialmente en la Ley 19/2014 y fue reorganizado por el Decreto-ley 1/2017 mediante el Registro de grupos de interés de Cataluña; Comunitat Valenciana, con el Registro de Grupos de Interés de la Comunitat Valenciana (REGIA), regulado por la Ley 25/2018 y aplicable también a las actividades comprendidas en esa ley ante Les Corts; Comunidad de Madrid, con el registro previsto en la Ley 10/2019 y creado por el Decreto 76/2020; y Castilla-La Mancha, con la Ley 4/2016 y el Decreto 8/2018, cuyo marco de gestión se modificó mediante la Ley 4/2024. La inscripción se exige en los supuestos definidos por cada régimen, sujetos a sus respectivas exclusiones. Conviene precisar el alcance territorial: el registro catalán actúa también para los entes locales comprendidos en el Decreto-ley 1/2017; en Madrid, la ley prevé la adhesión de entidades locales al registro autonómico, lo que no equivale a afirmar que todos los ayuntamientos estén incorporados a él.

En otras cuatro comunidades existe una previsión normativa cuya operatividad no se ha acreditado en esta revisión documental: Aragón, cuya Ley 5/2017 atribuye el registro de lobistas y *lobbies* a la Agencia de Integridad y Ética Públicas; Asturias, cuya Ley 8/2018 crea el registro, mientras el portal consultado muestra fases de su tramitación; Navarra, cuya Ley Foral 5/2018 regula los grupos de interés y cuya reforma mediante la Ley Foral 3/2026 encomienda la gestión del registro a la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción y ordena su desarrollo reglamentario; y el País Vasco, cuya Ley 3/2026 crea el registro de grupos de interés y remite a un decreto su organización y funcionamiento. En estos supuestos, la existencia de un mandato legal no se ha contabilizado como prueba de que puedan consultarse inscritos o registrarse actividades.

En Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Illes Balears, La Rioja y Región de Murcia no se ha localizado en esta revisión un registro autonómico específico de actividades de influencia ante el gobierno respectivo (o en su defecto, una disposición orientada a su desarrollo).

Los registros de otros poderes públicos se consideran por separado. El Parlament de Catalunya mantiene un registro parlamentario propio, coordinado con el de la Generalitat, y publica información sobre contactos comunicados en las agendas de los diputados (Parlament de Catalunya, s. f.). En el ámbito local, el Ayuntamiento de Madrid dispone de un Registro de Lobbies con datos reutilizables de inscritos desde enero de 2018; sus agendas se difunden en otro conjunto de datos (Ayuntamiento de Madrid, 2026). La posible aplicación de un registro autonómico a entidades locales no debe confundirse con la existencia de un registro propio de un ayuntamiento.

Finalmente, conviene insistir en una cautela metodológica transversal para este capítulo: el hecho de que una entidad esté inscrita no equivale a un caso documentado de interlocución con la institución. Para identificar una actuación del *lobby* bancario se busca una fuente acreditada que permita precisar, al menos, el actor, el órgano o responsable destinatario, la fecha y el asunto tratado; cuando es posible, se contrastan además las alegaciones, documentos o modificaciones vinculadas al proceso. La intervención de una parte en un procedimiento administrativo se examina según su objeto y contexto antes de clasificarla como actividad de influencia.

Cabe concluir, en relación a esta cuestión, que la cobertura de la información de las agendas de las autoridades y representantes públicos en España continúa siendo heterogénea, si bien se encuentra recogida de manera incipiente en los marcos de transparencia a diversos niveles territoriales y administrativos. En este sentido, Valle Escolano y Medina Iborra (2025), en un estudio sobre el Ayuntamiento de Madrid, localizaron para 2018 un total de 136 reuniones etiquetadas como encuentros con *lobbies* inscritos frente a 1.002 identificadas al analizar las agendas. La Ley valenciana 25/2018 (art. 18) y la asturiana 8/2018 (art. 54) prevén expedientes de huella que pueden aportar más información sobre contactos y cambios normativos; si bien su previsión legal no acredita, por sí sola, la publicación efectiva de esos expedientes.

Definidos de este modo los instrumentos y los límites de observación, la sección 4, «Ecosistema del *lobby* bancario», presenta a los actores y la arquitectura de representación en la que operan en el ámbito español y europeo.

4. El ecosistema del *lobby* bancario español y europeo

4.1 Composición y niveles

Al hablar de «*lobby* bancario», es importante ser conscientes de que se trata de una construcción teórico-analítica: no constituye un actor unitario, sino más bien una red de

redes o un ecosistema de relaciones entre diferentes actores. Está formado por entidades financieras individuales, asociaciones empresariales nacionales y europeas, redes especializadas y otros actores que intervienen en los debates regulatorios y participan en los mismos espacios institucionales. Entre ellos existen relaciones de cooperación, solapamientos y posibles divergencias, por lo que la pertenencia a una asociación no permite atribuir automáticamente sus posiciones a todas las entidades integradas en ella.

El mapa de actores se organiza en cuatro niveles principales: asociaciones bancarias a escala nacional y europea, grupos bancarios como actores individuales y otros actores.

El primer nivel corresponde a las asociaciones bancarias españolas: la AEB, la CECA y la UNACC. Estas organizaciones representan intereses sectoriales, pero lo hacen desde posiciones institucionales y modelos de entidad diferentes. La AEB ocupa un lugar central en la representación de la banca comercial y de los principales grupos bancarios privados; la CECA articula los intereses vinculados al modelo de las cajas y de las entidades asociadas; y la UNACC representa a las cooperativas de crédito. Sus posiciones pueden coincidir en determinados asuntos, aunque no debe presumirse una identidad permanente de intereses ni una actuación conjunta ante cualquier proceso regulatorio.

El segundo nivel está formado por las asociaciones y redes europeas. El análisis considera principalmente la EBF, AFME, ESBG y Eurosif, junto con otras organizaciones internacionales o redes especializadas cuando aparecen vinculadas a los expedientes examinados. Estas entidades no cumplen la misma función: algunas desarrollan una representación amplia del sector bancario europeo, mientras que otras se concentran en los mercados financieros, la banca minorista y de ahorro o las finanzas sostenibles. Su presencia permite estudiar cómo las posiciones de los actores españoles se articulan en espacios europeos y cómo determinados argumentos circulan entre niveles nacionales y supranacionales.

A este mapa se añaden organizaciones internacionales que, sin ser actores europeos en sentido estricto, pueden intervenir en debates que después se trasladan a la esfera europea: el IIF y la International Swaps and Derivatives Association (ISDA) agrupan a la banca española de mayor tamaño (Banco Santander, BBVA, CaixaBank y Banco Sabadell), mientras que la AEB y la CECA mantienen canales internacionales propios a través de la International Banking Federation (IBFed) y World Savings and Retail Banking Institute (WSBI), respectivamente (véase tabla 2). Su papel se retoma cuando aparecen vinculados a expedientes concretos, sin que su presencia internacional implique por sí sola una intervención en el debate europeo.

El tercer nivel corresponde a los bancos individuales. El corpus presta especial atención a Banco Santander, BBVA, CaixaBank y Banco Sabadell, que pueden intervenir directamente ante las instituciones o hacerlo a través de una o varias asociaciones. Esta actuación dual resulta relevante porque una misma entidad puede participar en una posición colectiva y, al mismo tiempo, mantener intereses específicos o defenderlos

mediante canales propios. La identificación de estos bancos responde al corpus documental construido para el estudio y no constituye, por sí misma, un listado exhaustivo ni un *ranking* de las mayores entidades por activos.

El cuarto nivel está integrado por otros actores que participan en los debates sobre regulación y concentración bancaria. Se incluyen organismos públicos y autoridades supervisoras como espacios destinatarios de las demandas y decisiones, así como organizaciones sociales, sindicatos, asociaciones de consumidores, ONG, expertos y otros participantes que formulan posiciones alternativas o críticas. Las instituciones públicas no se consideran parte del *lobby* bancario, sino los ámbitos en los que se adoptan decisiones, se desarrolla la interlocución y se confrontan diferentes intereses y marcos interpretativos.

Estos niveles están intensamente interconectados: las asociaciones nacionales pueden canalizar posiciones hacia organizaciones europeas; los bancos pueden participar simultáneamente en varias redes; y las organizaciones europeas pueden coordinar documentos, argumentos o respuestas a consultas.

4.2 Las asociaciones bancarias españolas

Las principales organizaciones de representación del sector bancario español son la AEB, la CECA y la UNACC. Aunque pueden coincidir en determinadas reivindicaciones, representan modelos institucionales e intereses parcialmente diferenciados. Por ello, no resulta adecuado tratar sus posiciones como expresión de una única voz sectorial.

La AEB ocupa un lugar central en la representación asociativa de la banca comercial privada. Su actividad comprende la interlocución con las autoridades españolas y europeas, la elaboración de documentos técnicos y la defensa pública de posiciones sobre regulación, solvencia, competencia, fiscalidad, protección del cliente y estabilidad financiera (AEB, s. f.-a). En el corpus analizado, la AEB aparece como el actor asociativo español con mayor volumen de recursos destinados al *lobby*, continuidad y visibilidad en los espacios europeos.

La AEB se constituyó en 1977, en el contexto institucional de la Transición, y desarrolló sus primeros años de actividad en un periodo marcado por una profunda crisis bancaria. Entre 1977 y 1985 desaparecieron o fueron intervenidos numerosos bancos españoles, mientras la asociación participaba en la coordinación de los intereses del sector durante episodios como la crisis de Rumasa de 1983 (AEB, s. f.-a).

En 1985, la AEB se incorporó a la EBF, consolidando desde entonces un canal estable de representación del sector español ante las instituciones europeas. En 1994 asumió los activos y funciones del Consejo Superior Bancario, organismo corporativo que había agrupado a la banca privada durante el franquismo y que desempeñaba funciones de coordinación sectorial con una dimensión cuasi pública. Este proceso reforzó la posición

de la AEB como principal interlocutor asociativo de la banca privada española (AEB, s. f.-a).

La trayectoria de sus presidentes también refleja la continuidad de sus conexiones con los ámbitos regulatorios y financieros. Entre sus responsables figuran Rafael Termes, José Luis Leal, José María Roldán —presidente entre 2016 y 2022, tras haber ocupado la Dirección General de Regulación del Banco de España— y Alejandra Kindelán Oteyza, presidenta desde 2022 y primera mujer al frente de la asociación (AEB, s. f.-a).

La CECA procede del antiguo sector de las cajas de ahorros y representa actualmente a entidades de ahorro y banca minorista, defendiendo sus intereses ante organismos nacionales e internacionales y promoviendo iniciativas relacionadas con la inclusión financiera, la sostenibilidad y la dimensión social de la actividad bancaria (CECA, s. f.-c). La CECA se fundó en 1928 como organización común de las cajas de ahorros españolas, con funciones de representación, coordinación y prestación de servicios al sector. En 1986 se incorporó a la agrupación europea de cajas de ahorros, posteriormente denominada ESBG. Tras la creación de Cecabank en 2012, concentró su actividad en la representación asociativa e institucional de las entidades de ahorro y banca minorista vinculadas al antiguo sector de cajas.

La posición de CECA en el ecosistema se encuentra relacionada con la transformación del modelo de cajas, con las fundaciones bancarias y con entidades de orientación minorista. La documentación analizada permite identificar, además, episodios concretos de coordinación entre la CECA y la AEB, como la declaración institucional conjunta de 2017, sin que ello permita presumir una convergencia permanente de sus intereses (AEB, 2017).

La UNACC se constituyó en 1970 como organización representativa de las cooperativas de crédito españolas. Su trayectoria se desarrolla en paralelo a la consolidación de un modelo bancario diferenciado, basado en la propiedad cooperativa, la participación de los socios y una estrecha vinculación con determinadas actividades económicas y territorios. Desde su creación, la UNACC ha actuado como interlocutora del sector ante las administraciones y los organismos financieros nacionales e internacionales.

La evolución del sector de referencia de UNACC estuvo marcada inicialmente por la presencia de cajas rurales y otras cooperativas vinculadas a actividades agrarias, locales y profesionales. Tras la crisis financiera de 2008, las cooperativas de crédito experimentaron un proceso de reorganización y concentración propio, articulado principalmente mediante fusiones y la creación de grupos cooperativos. Este proceso redujo la fragmentación del sector, pero mantuvo su identidad institucional y su diferenciación respecto de la banca comercial y de las entidades procedentes del antiguo sistema de cajas (UNACC, s. f.-a).

Las relaciones entre estas asociaciones pueden adoptar formas diversas: defensa conjunta ante una medida concreta, coordinación puntual, participación en plataformas

comunes o formulación de argumentos coincidentes ante un mismo procedimiento. La declaración conjunta AEB-CECA de 2017, que se analizará en la sección correspondiente, constituye evidencia de un episodio concreto de cooperación institucional, aunque no permite generalizar la existencia de una coalición estable.

4.3 Las asociaciones y redes europeas

La dimensión europea del ecosistema de representación de intereses está formada por organizaciones con ámbitos de actuación diferentes. No todas representan al conjunto de la banca ni desempeñan las mismas funciones: algunas actúan como asociaciones sectoriales amplias, mientras que otras se concentran en los mercados de capitales, la banca minorista o las finanzas sostenibles. Esta diversidad de actores permite contrastar las diferentes posiciones y eventuales coincidencias a escala europea y/o con las organizaciones y entidades bancarias españolas.

La EBF constituye la principal plataforma asociativa de representación de la banca europea. Creada en 1960, la federación nació como espacio de coordinación entre las asociaciones bancarias nacionales y fue reforzando su papel a medida que la regulación financiera se desplazaba hacia el ámbito europeo. La creación de la unión bancaria y la asunción por el BCE de funciones de supervisión central ampliaron asimismo su interlocución con las autoridades europeas, incluido el Mecanismo Único de Supervisión (MUS). Su actividad comprende además la elaboración de documentos de posición y la formulación de prioridades comunes sobre regulación financiera, competitividad, estabilidad, digitalización y sostenibilidad (EBF, s. f.). En el caso español, la EBF funciona también como un canal de proyección europea de las posiciones defendidas por las asociaciones nacionales y, en determinados asuntos, como espacio de coordinación entre entidades y patronales de distintos países.

La AFME representa intereses vinculados principalmente a los mercados financieros, la intermediación, la financiación empresarial, los mercados de capitales y la regulación prudencial. Se constituyó el 1 de noviembre de 2009 mediante la fusión de la London Investment Banking Association (LIBA) y la actividad europea de la Securities Industry and Financial Markets Association (SIFMA). Su creación concentró la representación de la banca de inversión, las entidades de valores y otros participantes de los mercados mayoristas europeos (AFME, s. f.).

El ESBG, vinculado al WSBI, representa a las entidades europeas de ahorro y banca minorista. La organización se fundó en 1963 y comparte desde 1994 una estructura en Bruselas con el WSBI (ESBG, 2003). Su actividad enlaza el modelo de banca de proximidad con debates europeos sobre la financiación de hogares y pymes, la inclusión, la digitalización, la sostenibilidad y la pluralidad bancaria (ESBG, s. f.). Esta representación europea conecta con actores nacionales como la CECA.

Eurosif es una organización centrada en la inversión sostenible y en el desarrollo de las finanzas sostenibles, cuyos documentos y actividades se relacionan con la clasificación de productos financieros, la divulgación de información, la inversión responsable y la prevención del *greenwashing* (Eurosif, s. f.). Eurosif se fundó en 2001 como asociación paneuropea de foros nacionales de inversión sostenible. En su primera etapa desarrolló estudios comparativos sobre inversión socialmente responsable y articuló una red de organizaciones nacionales; con la consolidación de la agenda europea de finanzas sostenibles, amplió su función hacia la elaboración de posiciones y la interlocución con las instituciones europeas. Su inclusión resulta relevante porque algunos procesos regulatorios que afectan a la banca se desarrollan en espacios donde participan simultáneamente entidades financieras, inversores institucionales, asociaciones empresariales y organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, la European Association of Co-operative Banks (EACB) es la principal organización europea de representación de la banca cooperativa. En España, su relevancia deriva de la pertenencia de la UNACC y del Banco de Crédito Cooperativo, que disponen así de un canal específico de interlocución europea diferenciado de la AEB y de la CECA (EACB, s. f.; UNACC, s. f.-b).

Adicionalmente, conviene hacer referencia a algunas de las principales entidades del *lobby* bancario a escala internacional a las que se vinculan los actores europeos y españoles, tal y como figura en la Tabla 2. Entre las más representativas cabe destacar:

- El IIF es una asociación internacional de entidades financieras que participa en los debates sobre regulación, estabilidad financiera y políticas económicas. La CECA declara su pertenencia a esta organización, lo que amplía su representación más allá del ámbito europeo (CECA, s. f.-a).
- La ISDA es una asociación internacional especializada en derivados financieros, documentación contractual y estándares de mercado.
- El WSBI es una organización internacional centrada en la banca minorista y de ahorro. Mantiene una relación estrecha con la ESBG y constituye uno de los principales canales internacionales de proyección de la CECA.
- La International Banking Federation (IBFed) articula la representación internacional de asociaciones bancarias nacionales. La conexión de la banca española con esta estructura se produce principalmente a través de la participación europea de la AEB en la EBF.
- La GFMA Alliance agrupa asociaciones especializadas en mercados de capitales y servicios financieros. AFME participa en esta estructura como canal internacional de representación de la banca de inversión y de los mercados financieros europeos.

- La Global Sustainable Investment Alliance (GSIA) reúne organizaciones nacionales y regionales dedicadas a la inversión sostenible. La conexión con el caso español se produce a través de Spainsif y Eurosif, por lo que debe entenderse como una red temática y no como una patronal bancaria general.

Estas organizaciones a escala europea e internacional pueden actuar mediante reuniones institucionales, respuestas a consultas, documentos de posición, grupos de expertos, campañas públicas y coordinación con asociaciones nacionales o empresas individuales. La actuación en el nivel europeo puede complementar la realizada a escala nacional, articulando estrategias de influencia acordes a los diferentes ámbitos.

Como se puede apreciar, este conjunto de actores del ámbito europeo e internacional no constituye un bloque homogéneo en cuanto a sus intereses: las diferencias entre banca comercial, mercados de capitales, banca minorista, entidades de ahorro e inversión sostenible pueden generar posiciones coincidentes en algunos expedientes y divergentes en otros. El contraste de estas convergencias y diferencias, aplicado a los hitos normativos correspondientes, constituye una de las principales aportaciones descriptivas del presente trabajo.

4.4 Entidades bancarias individuales

Junto a las asociaciones empresariales, el ecosistema incluye entidades que pueden actuar con posiciones, recursos y capacidades propias. Este apartado se limita a situar brevemente su trayectoria y relevancia; la actividad de representación registrada y los casos concretos se desarrollan en los capítulos correspondientes (véanse cap. 5, «Registro de Transparencia de la UE», y cap. 6, «Documentación corporativa»).

Banco Santander tiene su origen en 1857, en la ciudad de Santander. Desde entonces pasó de ser una entidad de base regional a convertirse en un grupo bancario internacional, con una presencia destacada en Europa y América y una estructura diversificada. Su escala transnacional y su peso en la banca minorista lo convierten en un actor individual relevante, diferenciado de la representación sectorial ejercida por la AEB (Banco Santander, s. f.-b).

BBVA se remonta a 1857 y evolucionó desde sus orígenes en la banca española hacia un grupo financiero internacional, presente en más de veinticinco países y con posiciones especialmente relevantes en España, México, Sudamérica y Turquía. Su dimensión internacional y su actividad en banca corporativa y mercados de capitales explican su importancia como interlocutor individual. Además, la OPA planteada sobre Banco Sabadell lo situó en el centro del debate reciente sobre concentración bancaria (BBVA, s. f.-a; CNMC, 2025).

CaixaBank nació en 2011, en el marco de la reorganización del grupo La Caixa y de la transferencia de su negocio bancario a la nueva entidad. Su trayectoria reciente estuvo marcada por la integración de Bankia en 2021, operación que reforzó su posición en la

banca minorista española (Banco de España, 2011; CNMC, 2021b). Su importancia actual deriva de su amplia implantación doméstica, de su vinculación histórica con la antigua caja de ahorros y del papel de la Fundación Bancaria «la Caixa» como accionista principal (CaixaBank, s. f.).

Banco Sabadell fue fundado en 1881 en Sabadell y se desarrolló inicialmente como una entidad de base local vinculada al tejido empresarial de la ciudad. Posteriormente amplió su presencia territorial e internacional, con actividad en Estados Unidos desde 1993. En el periodo más reciente, la OPA planteada por BBVA convirtió a la entidad en un caso central para el análisis de la concentración bancaria española (Banco Sabadell, s. f.; CNMC, 2025).

Unicaja Banco se constituyó el 1 de diciembre de 2011, tras la segregación del negocio financiero de la caja de ahorros Unicaja, creada en 1991 mediante la fusión de varias cajas andaluzas. En 2018 integró Caja España-Duero y en julio de 2021 absorbió Liberbank, ampliando su implantación a Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura (Unicaja, s. f.). Actualmente mantiene un perfil de banca minorista y de proximidad.

En cuanto a otros actores individuales, el ecosistema del *lobby* bancario español incluye también grupos bancarios de tamaño medio, entidades de origen territorial y operadores especializados que pueden participar en los procesos regulatorios directamente o a través de asociaciones sectoriales. Entre ellos se encuentran actores como Bankinter, Kutxabank, Ibercaja, Abanca o Cajamar, cuyas posiciones o actividades serán mencionadas en caso de resultar pertinente. No obstante, la información divulgada por estos actores acerca de sus actividades de influencia política, en general muy escasa, impide realizar un análisis sistemático e individualizado basado en la documentación públicamente disponible.

4.5 Otros actores

El ecosistema de representación de intereses en el sector financiero no se agota en las asociaciones bancarias y las entidades individuales. También incluye actores vinculados a los seguros, la gestión de activos, los medios de pago, los servicios de inversión y la tecnología financiera, así como consultoras, despachos y otras organizaciones que aportan conocimiento técnico o capacidad de interlocución. Su relevancia deriva de que pueden participar en coaliciones regulatorias más amplias, con intereses coincidentes o divergentes respecto de la banca.

Junto a estos actores empresariales, organizaciones de consumidores, sindicatos y entidades de la sociedad civil intervienen como contrapesos en debates relacionados con la protección del cliente, la inclusión financiera, el cierre de oficinas, los rescates públicos y la competencia. En este capítulo solo se analizarán cuando aparezcan vinculados a algún

hito normativo en particular, siendo sus posiciones utilizadas como contraste de las demandas y el *framing* implícito en las actividades y posicionamientos del *lobby* bancario.

4.6 Relaciones, solapamientos y coaliciones entre actores

Los actores identificados no forman una estructura jerárquica única, sino un entramado de representación multinivel. Las asociaciones españolas —AEB, CECA y UNACC— conviven con organizaciones europeas como la EBF, AFME, ESBG y Eurosif (y también con organizaciones internacionales que pueden tener actividad en el ámbito europeo o representar a actores del mismo), mientras que los bancos individuales pueden intervenir simultáneamente a través de sus propias estructuras y de las asociaciones a las que pertenecen. Esta configuración favorece la circulación de argumentos, documentos y posiciones entre distintos espacios institucionales (Coen et al., 2021; James et al., 2021/2022).

La existencia de intereses compartidos no implica, sin embargo, una convergencia completa. Las entidades pueden coincidir en demandas generales sobre proporcionalidad, competitividad, estabilidad o costes regulatorios, pero mantener posiciones diferentes ante operaciones de concentración, distribución territorial o medidas que afecten de forma desigual a sus miembros. Del mismo modo, la pertenencia a una misma asociación no supone automáticamente que todas las entidades respalden cada una de sus posiciones.

Por ello, este capítulo distingue entre pertenencia a una organización, coincidencia temática, coordinación puntual, posición compartida y actuación conjunta documentada. Solo esta última permite hablar propiamente de coalición; su existencia no prueba por sí misma acceso decisorio o influencia sobre una norma.

Tabla 1: Membresía de las principales entidades bancarias españolas en organizaciones de representación

Entidad	AEB	CECA	UNACC	AFME	EACB	IIF	ISDA
Banco Sabadell	●	—	—	—	—	●	●
Banco Santander	●	—	—	●	—	●	●
BBVA	●	—	—	●	—	●	●
CaixaBank	●	●	—	●	—	●	●
Bankinter	●	—	—	—	—	—	—
Unicaja Banco	—	●	—	—	—	—	—
Abanca	●	●	—	—	—	—	—
Ibercaja	—	●	—	—	—	—	—
Kutxabank	—	●	—	—	—	—	—

Entidad	AEB	CECA	UNACC	AFME	EACB	IIF	ISDA
Banco de Crédito Cooperativo (Grupo Cajamar)	—	—	—	—	•	—	—

Nota: • indica membresía localizada en una fuente institucional (incluidas en bibliografía referida en la descripción de actores) o autodeclaración en Registro de Transparencia.

Fuente: elaboración propia a partir de las autodeclaraciones de las entidades sobre su pertenencia a asociaciones y redes.

Tabla 2: Interconexiones documentadas entre asociaciones nacionales, europeas e internacionales

Organización	Vinculación europea	Vinculación internacional
AEB	EBF	IBFed
CECA	ESBG	WSBI e IIF
UNACC	EACB	—
Spainsif	Eurosif	GSIA
AFME	—	GFMA Alliance
ESBG	—	WSBI
EACB	—	—*
Eurosif	—	GSIA

Fuente: elaboración propia a partir de información institucional declarada por las asociaciones y redes mencionadas.

La estructura asociativa analizada muestra una representación escalonada y parcialmente diferenciada. La AEB proyecta los intereses de la banca comercial española a través de la EBF, mientras que la CECA articula la representación de las entidades procedentes del sector de las cajas mediante ESBG, WSBI e IIF. La UNACC dispone de un canal europeo propio a través de la EACB, vinculado específicamente a la banca cooperativa. Junto a estas estructuras generales operan asociaciones especializadas, como AFME en los mercados de capitales, ISDA en los derivados financieros y Eurosif en el ámbito de la inversión sostenible.

El ecosistema del *lobby* bancario constituye, por tanto, una arquitectura de representación superpuesta, en la que las entidades pueden combinar patronales nacionales, plataformas europeas y organizaciones internacionales especializadas.

Se recopilaron 30 documentos conjuntos españoles y 27 europeos. Para analizar el periodo que termina el 31 de julio de 2025 (fecha de corte de recolección de datos) se utilizan 26 y 17, respectivamente. Los cuatro documentos españoles y diez europeos restantes se presentan como contexto posterior a la fecha de corte. En España, veinte de las veintiséis piezas del periodo principal (77 %) tratan sobre la creación o defensa de un instrumento voluntario: diecisiete sin petición regulatoria simultánea y tres en una

secuencia que enlaza compromiso privado y demanda pública. En la muestra europea solo cinco de diecisiete piezas (29 %) incluyen ese instrumento; doce presentan una petición regulatoria directa sin él, tres encadenan instrumento y petición y dos se centran en un instrumento voluntario. Conviene advertir que se trata de piezas documentales seleccionadas por la solidez de la evidencia disponible, no de todas las actuaciones de las patronales durante el periodo analizado.

En los documentos analizados aparecen dos formas de intervención. En España, especialmente en cuestiones de inclusión financiera, fraude y acceso a servicios, las asociaciones presentan compromisos, campañas y protocolos como soluciones del propio sector. En la muestra europea son más frecuentes las peticiones explícitas de modificar normas o aplazar su aplicación.

Esta diferencia puede deberse en parte a las diferencias entre los corpus documentales analizados para el nivel nacional y comunitario, principalmente por la ausencia de un registro de *lobbies* centralizado y obligatorio en España. Dicha ausencia impide una mayor precisión sobre las posiciones técnicas defendidas en procesos de decisión, y subraya la utilidad del precedente europeo (Registro conectado con trazabilidad actual de iniciativas HYS, grupos de expertos, posibilidad de contraste con agendas de autoridades y representantes, etc) que, a pesar de sus limitaciones, sí permite contar con una cierta trazabilidad de la actividad formal de *lobby* en el ámbito de la UE.

Más allá de esta disparidad, en el caso de las soluciones voluntarias, emerge una cuestión clave: quién define el indicador con el que después se valora una solución. Por ejemplo, un protocolo privado de buenas prácticas puede hacer observables avances reales en inclusión financiera y, a la vez, desplazar la controversia desde la obligación pública de garantizar el acceso universal a servicios bancarios hacia la suficiencia de una respuesta sectorial meramente compensatoria.

La comparación con 5.3 y 6 impide dar al adjetivo «voluntario» un sentido histórico particular en el caso del proceso de concentración del mercado bancario español. Las integraciones de cajas promovidas inicialmente mediante el FROB respondían a una arquitectura de intervención pública y a condiciones de acceso a apoyos; los protocolos de inclusión financiera del periodo reciente se presentan como compromisos colectivos del sector, cuyo seguimiento publican principalmente las propias asociaciones; la hoja de ruta rural de 2022 consta además como elaborada en coordinación con el Ministerio (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2022b). Comparten una forma jurídica o discursiva de adhesión, pero difieren en quién diseña la opción, quién asume su coste y quién puede exigir su cumplimiento. Al analizar la concentración, esta distinción permite preguntar si una solución voluntaria amplía la capacidad de decisión pública o desplaza hacia los representados la elección de los indicadores con los que se evaluará el resultado.

En síntesis, el ecosistema de relaciones que compone el *lobby* bancario en España combina asociaciones nacionales, pertenencia a plataformas europeas y bancos que actúan por cuenta propia, con repertorios que van del compromiso voluntario a la petición regulatoria directa. La sección 5, «Evolución histórica», describe las posiciones y actuaciones de estos actores en relación a los hitos clave de cada periodo, y examina, para cada uno de ellos, en qué procesos normativos e institucionales se documenta su intervención y con qué resultado.

5. Evolución histórica del *lobby* y la concentración bancaria

Este apartado reconstruye la evolución histórica de la relación entre regulación financiera, estrategias de influencia y concentración bancaria en España, atendiendo simultáneamente a los niveles europeo y nacional. El análisis incorpora normas, reformas institucionales, decisiones de intervención, procesos de reestructuración, operaciones de fusión y otros hitos que pudieron modificar las condiciones de competencia y la estructura del sistema bancario[6].

Las menciones al FROB en esta línea temporal cumplen una función de anclaje histórico y permiten seguir la secuencia de reestructuración y concentración. El análisis institucional, de competencias, recursos y decisiones del organismo se reserva para el bloque específico del FROB, de alcance transversal.

La reconstrucción se organiza en cinco periodos: la liberalización e integración europea (1977–2002), el auge crediticio y la desregulación previa a la crisis (2002–2008), la crisis, el rescate y la reestructuración forzosa (2009–2015), la unión bancaria y el nuevo marco prudencial y de protección del cliente (2013–2019), y la etapa de pandemia, fusiones y concentración reciente (2020-31 de julio de 2025). Cada periodo comienza con una tabla cronológica de hitos y continúa con una explicación narrativa de los procesos más relevantes.

La presencia de un hito regulatorio o de una operación de concentración no demuestra por sí misma la existencia de *lobby* ni una relación causal entre la actuación de un actor privado y la decisión pública. Por ello, el análisis distingue entre hechos documentados, canales de influencia identificables, coincidencias entre posiciones sectoriales y resultados normativos, e inferencias más exigentes sobre posible influencia o captura. Las siete dimensiones de *lobby* definidas en el marco conceptual se utilizan de forma transversal cuando existe evidencia suficiente.

[6] El análisis del FROB y el de las puertas giratorias se mantienen como bloques específicos de resultados debido a su alcance transversal y a sus metodologías diferenciadas.

5.1 Liberalización e integración europea (1977–2002)

El periodo comprendido entre 1977 y 2002 constituye la fase de transformación de las bases institucionales y competitivas del sistema bancario español. Durante estos años se produjo el tránsito desde un modelo fuertemente intervenido y segmentado hacia un sistema más abierto, sometido a reglas prudenciales comunes y progresivamente integrado en el mercado financiero europeo.

El estudio de Sofía A. Pérez es un antecedente directo para esta etapa. En Banking on Privilege (1997) analizó la política de reforma financiera desde el tardofranquismo hasta mediados de los noventa mediante normas, debates de política económica, declaraciones de sus protagonistas y prensa; el artículo de 2003 retoma de forma abreviada el mismo argumento, por lo que no constituye una segunda comprobación independiente. El análisis de Pérez sostiene que los reformadores del Banco de España buscaron reforzar su capacidad de dirección monetaria y negociaron con la banca el ritmo y el alcance de la liberalización. Este trabajo ya describió antecedentes clave como la creación de la AEB como nueva voz pública de los bancos, las restricciones a la competencia que persistieron tras 1977 y la apuesta pública por grandes grupos, incluida la reorganización que dio lugar a Argentaria (Pérez, 1997, pp. 116–166; Pérez, 2003, pp. 82–93).

Con datos por entidad y un índice de Lerner[7] para 1971–2018, Dols-Miró et al. (2024, pp. 2, 18–19, 32–34) encuentran una caída del poder de mercado en los setenta, un retroceso temporal de la competencia en los ochenta y una nueva intensificación desde 1988. Sus resultados cuestionan la idea de que las reformas dejaron intacta la competencia; el indicador de precios y costes no establece por sí solo qué negociaciones determinaron cada norma. Este capítulo plantea otra pregunta: sigue hasta 2025 la estructura de representación, los cauces de acceso y las posiciones sectoriales ante decisiones sobre concentración. Para 1977–2002 aporta el cotejo de normas y expedientes institucionales, la trayectoria documentada de la AEB y la secuencia de reorganización pública y fusiones de 1999; la falta de una serie propia de escritos patronales contemporáneos limita las atribuciones de influencia en el tramo inicial.

La liberalización se desarrolló mediante una combinación de apertura de mercados, homogeneización de las condiciones de competencia, ampliación de las capacidades operativas de las cajas de ahorros, fortalecimiento de la supervisión, reorganización de la banca pública e intervención directa en situaciones de crisis. El resultado fue la creación de un entorno en el que las entidades de mayor tamaño podían aprovechar mejor las economías de escala, expandirse territorialmente y participar en operaciones de consolidación.

[7] El índice de Lerner aproxima el poder de mercado mediante la diferencia entre el precio medio y el coste marginal, dividida por el precio: (P − CM)/P. Un valor próximo a cero indica que ambos son similares; cuanto mayor es el índice, mayor es el margen estimado. En el estudio citado, el precio de la actividad bancaria se aproxima mediante los ingresos totales divididos por los activos totales, y el coste marginal se estima a partir de los costes financieros y operativos.

Tabla 3: Principales hitos de la liberalización e integración europea del sistema bancario español, 1977–2002

Año y ámbito geográfico	Hito	Actores y canales de influencia identificables	Resultado y relación con la concentración
1977, España	Real Decreto 2290/1977, sobre órganos de gobierno y funciones de las cajas de ahorros; constitución de la AEB	Regulación estatal y consolidación de organizaciones sectoriales. La AEB constituye una infraestructura asociativa, aunque su creación no demuestra por sí misma una actuación de *lobby* concreta	Modernización del marco de las cajas y consolidación de la representación organizada de la banca privada. Efecto indirecto sobre la competencia
1981, España	Ley 2/1981, de Regulación del Mercado Hipotecario	Interacción institucional y técnica en la configuración del mercado hipotecario. No se ha localizado en el corpus actual una posición fechada de una asociación concreta sobre la norma	Creación del marco de cédulas, bonos y participaciones hipotecarias, que facilitaría posteriormente el desarrollo de la titulización. Efecto habilitante e indirecto
1983, España	Expropiación del grupo Rumasa mediante el Real Decreto-ley 2/1983	Decisión extraordinaria del Gobierno y actuación administrativa. No debe calificarse automáticamente como *lobby*	Reasignación pública de entidades y activos bancarios. Efecto estructural indirecto sobre la composición del sistema
1985, España	Ley 13/1985, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información; Ley 31/1985, de órganos rectores de las cajas	AEB, CECA y otras organizaciones sectoriales como canales potenciales de representación. La existencia de interlocución no permite atribuirles el contenido concreto de las normas	Homogeneización prudencial y modificación de la gobernanza de las cajas. Posible contribución a su expansión, sin efecto concentrador inmediato
1986, europeo/nacional	Incorporación de España a las Comunidades Europeas	Activación de un marco multinivel de decisión. La representación sectorial nacional pudo proyectarse hacia organizaciones europeas	Inicio de la adaptación del sistema bancario español al mercado europeo
1988, España	Ley 26/1988, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito	Refuerzo del canal institucional y supervisor. El discurso normativo se articula en torno a solvencia, disciplina y estabilidad	Mayor capacidad pública de control, intervención y saneamiento. Efecto indirecto sobre la

Año y ámbito geográfico	Hito	Actores y canales de influencia identificables	Resultado y relación con la concentración
			supervivencia de entidades
1989–1994, europeo/nacional	Segunda Directiva de Coordinación Bancaria; Real Decreto 1343/1992; Ley 3/1994	*Lobby* técnico e informacional y estrategias multinivel potencialmente relevantes en la transposición. No existe todavía un registro público homogéneo de estas actuaciones	Reconocimiento mutuo, libertad de establecimiento y supervisión consolidada. Ventaja potencial para entidades con mayor capacidad financiera y organizativa
1991–1998, España	Reorganización de las entidades de crédito de capital público y configuración de Argentaria	Decisión político-administrativa de reorganización de la banca pública	Creación de un grupo de mayor escala y privatización mediante cuatro ofertas públicas de venta (OPV) entre 1993 y 1998 (SEPI, s. f.).
1994, España	Ley 13/1994, de Autonomía del Banco de España; integración de activos y funciones del Consejo Superior Bancario en la AEB	Refuerzo de la autonomía supervisora y consolidación de la AEB como principal interlocutor asociativo de la banca privada	Separación más clara entre autoridad supervisora y representación sectorial, junto con una mayor centralización de la interlocución privada
1999, España	Fusión por absorción de Banco Central Hispano por Banco Santander	Decisión empresarial sometida a los procedimientos societarios y administrativos correspondientes. La operación no constituye por sí misma evidencia de *lobby*	Creación de Banco Santander Central Hispano y concentración estructural directa
1999–2000, España	Integración de Banco Bilbao Vizcaya (BBV) y Argentaria	Decisión empresarial, autorización pública y control institucional de la operación. En el expediente C47/99, AEB, CECA y UNACC apoyaron por escrito la fusión; la AEB invocó la escala internacional y la CECA la presencia competitiva de las cajas (Tribunal de Defensa de la Competencia, 2000, pp. 5–6).	Creación de BBVA y consolidación de un sistema dominado por grandes grupos nacionales
2002, España	Ley 44/2002, de Medidas de	Reforma de cierre del periodo. La evidencia	Modificación del régimen de las cajas y

Año y ámbito geográfico	Hito	Actores y canales de influencia identificables	Resultado y relación con la concentración
	Reforma del Sistema Financiero	disponible permite identificar un contexto de representación sectorial y producción técnica, pero no una posición fechada específica de cada asociación	de sus vías de captación de recursos propios. Hito de transición hacia el periodo de expansión crediticia

Fuente: elaboración propia a partir de las normas, expedientes y documentos citados en la tabla y en la sección 5.1, «Liberalización e integración europea».

La primera transformación relevante se produjo en el ámbito de las cajas de ahorros. El Real Decreto 2290/1977 reguló sus órganos de gobierno y sus funciones, mientras que la Ley 31/1985 estableció las normas básicas sobre sus órganos rectores. Ambas normas deben entenderse como parte de un proceso de progresiva equiparación y modernización institucional de las cajas (BOE, 1977a, 1985b).

La constitución de la AEB en 1977 refleja, en paralelo, la consolidación de una estructura organizada de representación de la banca privada. Según la propia asociación, su incorporación a la EBF en 1985 permitió proyectar los intereses de la banca española hacia el ámbito comunitario, mientras que la asunción en 1994 de los activos y funciones del Consejo Superior Bancario reforzó su posición como principal interlocutor asociativo del sector privado (AEB, s. f.-a). Estos hechos permiten identificar una infraestructura de *lobby* de coalición y multinivel, pero no deben confundirse con la demostración de una intervención concreta sobre cada reforma.

La ampliación de la actividad y de la capacidad territorial de las cajas fue uno de los procesos estructurales más importantes de esta etapa. La desaparición progresiva de las restricciones territoriales permitió que las cajas expandieran sus redes y compitieran en espacios geográficos más amplios. La literatura ha señalado que esta expansión tuvo consecuencias diferenciadas según la calidad del gobierno corporativo de cada entidad. Cuñat y Garicano (2010) muestran que las cajas con peores estructuras de gobierno tendieron a conceder crédito de forma menos prudente durante el *boom* posterior. Quintás-Seoane (2018) añade que la politización de los órganos de gobierno de las cajas y su utilización como instrumentos de política territorial contribuyeron a debilitar su gestión financiera.

La documentación disponible permite sostener la existencia de un actor organizado y de una transformación normativa compatible con sus intereses, pero no una relación causal demostrada entre la ampliación del alcance de las entidades y la actividad de la AEB.

La Ley 2/1981, de Regulación del Mercado Hipotecario, introdujo el marco jurídico de instrumentos como las cédulas, los bonos y las participaciones hipotecarias (BOE, 1981a). Su efecto sobre la concentración no fue inmediato ni directo, pero contribuyó a crear una infraestructura financiera que posteriormente facilitaría la movilización y titulización de

activos hipotecarios. Por ello, este hito debe interpretarse como una reforma habilitante: no concentró el sistema por sí misma, pero amplió las posibilidades de financiación y de crecimiento de las entidades con mayor capacidad para operar en los mercados de capitales.

La expropiación del grupo Rumasa en 1983 representa una forma distinta de transformación estructural. El Real Decreto-ley 2/1983 acordó la expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los bancos y otras sociedades que componían el grupo (BOE, 1983). No se trata de una medida de liberalización ni de una operación ordinaria de concentración. Fue una intervención extraordinaria del Estado ante problemas relacionados con la solvencia, la estructura del grupo y la estabilidad financiera. No obstante, la posterior reorganización y transmisión de activos contribuyeron a modificar la composición del sistema. El caso muestra que la concentración bancaria española no fue únicamente el resultado de decisiones empresariales, sino también de intervenciones públicas que alteraron la posición relativa de las entidades.

La Ley 13/1985 introdujo reglas más homogéneas en materia de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información. Su finalidad declarada era aproximar el tratamiento de las distintas entidades depositarias, reforzar la solvencia y adaptar el sistema a un entorno financiero más competitivo (BOE, 1985a). La Ley 31/1985 modificó, por su parte, la estructura de los órganos rectores de las cajas (BOE, 1985b). El efecto conjunto de ambas reformas fue una mayor normalización prudencial y organizativa del sistema.

Desde el punto de vista de la concentración, estas normas podían favorecer indirectamente a las entidades con mayor capacidad financiera y administrativa para cumplir las nuevas exigencias. Sin embargo, no existe base suficiente para afirmar que fueran concebidas como instrumentos de concentración. El resultado más prudente es que contribuyeron a crear condiciones de competencia y supervisión que, posteriormente, facilitarían la selección de entidades supervivientes y la absorción de las más débiles.

La incorporación de España a las Comunidades Europeas en 1986 introdujo de forma definitiva la dimensión multinivel. La regulación bancaria española comenzó a adaptarse a un proceso europeo de armonización que incluía la autorización de entidades, la libertad de establecimiento, la prestación transfronteriza de servicios y la supervisión consolidada. La Primera Directiva bancaria europea de 1977 estableció las bases de coordinación de la actividad crediticia, mientras que la Segunda Directiva 89/646/CEE profundizó en el principio de reconocimiento mutuo y en el denominado pasaporte europeo (Consejo de las Comunidades Europeas, 1977, 1989).

La transposición española se articuló, entre otras normas, mediante el Real Decreto 1343/1992 y la Ley 3/1994. Esta última adaptó la legislación española a la Segunda

Directiva de Coordinación Bancaria, reguló la apertura de sucursales de entidades comunitarias mediante procedimientos de notificación y estableció reglas sobre participaciones significativas y actividad transfronteriza (BOE, 1992, 1994a). El proceso favoreció la integración del mercado, pero también incrementó la importancia de la escala, la solvencia y la capacidad técnica de las entidades.

Este es el primer momento en el que la taxonomía de *lobby* permite identificar con claridad una combinación de *lobby* informacional y técnico, *lobby* multinivel y posibles estrategias de búsqueda del foro institucional. En el periodo analizado, las asociaciones nacionales podían trasladar posiciones a las organizaciones europeas, participar indirectamente en la elaboración de directivas y contribuir después a su transposición nacional. No obstante, la inexistencia de un registro público homogéneo para estas décadas impide reconstruir sistemáticamente las reuniones, consultas o documentos de posición. Por ello, el resultado empírico que puede sostenerse es la existencia de una arquitectura multinivel de representación, no siendo posible la atribución de una influencia concreta sobre cada disposición.

A pesar de la ausencia de un registro público homogéneo, es posible rastrear por otras vías la configuración del *lobby* bancario en este periodo: como se detalla más arriba a propósito de la expansión territorial de las cajas (Cuñat y Garicano, 2010; Quintás-Seoane, 2018), es posible reconstruir de manera razonablemente satisfactoria la arquitectura y canales de representación para este periodo a partir de literatura académica verificada, incluso sin un registro homogéneo de reuniones.

Lo que sigue pendiente, dentro del corpus propio, es reunir sistemáticamente los escritos originales y fechados de la CECA, la AEB y los bancos sobre reformas concretas. Pérez (1997, pp. 122–124) ya recogió posiciones públicas de la AEB en 1977; este capítulo no las ha verificado en una serie de documentos primarios comparable a la disponible para los expedientes recientes. El acceso limitado a hemerotecas y archivos del periodo, por su bajo nivel de digitalización (al menos públicamente disponible), impide aquí un análisis discursivo tan exhaustivo como el de las etapas posteriores.

El refuerzo de la supervisión también tuvo importancia institucional. La Ley 26/1988 sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito fortaleció las facultades públicas de control y sanción (BOE, 1988b). Posteriormente, la Ley 13/1994 reforzó la autonomía del Banco de España y redefinió el marco institucional de la supervisión monetaria y financiera (BOE, 1994b). Estas reformas no fueron medidas de concentración, pero sí modificaron las condiciones bajo las que las entidades podían continuar operando, ser intervenidas o ser objeto de procesos de saneamiento.

La existencia de procedimientos supervisores, de relaciones continuadas entre el regulador y las entidades, o de una asociación sectorial con amplia capacidad de interlocución no demuestra por sí misma que el diseño regulatorio estuviera capturado. Si bien puede constituir una condición facilitadora de la influencia, la hipótesis de captura

exige comprobar si determinadas estructuras o procedimientos produjeron sistemáticamente resultados favorables al sector, una cuestión que va más allá de los objetivos del presente trabajo[8].

La reorganización de la banca pública añadió otra dimensión al proceso. La Ley 25/1991 estableció una nueva organización de las entidades de crédito de capital público estatal (BOE, 1991). El proceso condujo a la agrupación de entidades como Banco Exterior, Caja Postal y Banco Hipotecario en torno a Argentaria, que posteriormente participaría en la integración con BBVA. Se trató principalmente de una decisión político-administrativa, cuyos efectos sobre la estructura del mercado fueron directos, al transformar varias entidades públicas separadas en un grupo de mayor dimensión y allanar el camino para su posterior privatización. La SEPI documenta cuatro ofertas públicas de venta entre 1993 y 1998 (SEPI, s. f.).

Las operaciones de finales de los años noventa del siglo XX fueron decisivas en el proceso de concentración. En marzo de 1999, Banco Santander y Banco Central Hispano (BCH) aprobaron la fusión por absorción de BCH por Santander, operación que dio lugar a Banco Santander Central Hispano (BOE, 1999a). En octubre de ese mismo año se aprobó el proyecto de integración entre BBV y Argentaria, cuya culminación dio lugar a BBVA (CNMV, 1999). A diferencia de las reformas anteriores, estas operaciones produjeron un efecto concentrador directo y observable: dos grandes grupos pasaron a ocupar una posición central en el sistema bancario español. Juste (2017) reconstruye trayectorias directivas entre Argentaria, Intermoney y BBVA, en un interesante antecedente de investigación periodística de estas redes en el contexto de los procesos de absorción de entidades.

La Ley 44/2002 cerró esta etapa e introdujo nuevas modificaciones en el sistema financiero, incluidas reformas relacionadas con las cajas y con sus mecanismos de captación de recursos propios (BOE, 2002). El año 2002 debe tratarse como una etapa de transición: la norma pertenece al cierre del ciclo de liberalización e integración, pero sus efectos se proyectan sobre el periodo posterior de expansión crediticia. La evolución de la titulización, del crédito hipotecario y del crecimiento de las entidades durante 2002–2007 se analizará, por tanto, en el apartado siguiente.

En conjunto, el periodo 1977–2002 muestra la construcción progresiva de las condiciones que hicieron posible la concentración posterior. Entre ellas, cabe destacar la transformación normativa, la ampliación de las capacidades operativas de las cajas, la integración europea, la reorganización de la banca pública y las fusiones de finales de los noventa. En cuanto al *lobby*, se observa con mayor claridad la consolidación de infraestructuras asociativas, la representación sectorial y los canales multinivel que la

[8] Principalmente, como se mencionó anteriormente, por requerir el acceso a hemerotecas y fuentes no públicas, dada la antigüedad y falta de digitalización de ciertas referencias relativas a este periodo, como podrían ser declaraciones en prensa o actas de aportaciones en sesiones o comisiones del Parlamento, Senado o gobiernos locales y autonómicos.

existencia de actuaciones directas verificables sobre las decisiones de legisladores y reguladores.

La dimensión de *framing* también comienza a adquirir relevancia en torno a conceptos como modernización, competencia, solvencia, estabilidad y eficiencia, de acuerdo a las referencias académicas referenciadas en esta sección. Dichos marcos resultaban compatibles con la ampliación de la escala empresarial, pero su presencia en el discurso normativo no demuestra que fueran interiorizados por los decisores como consecuencia de una estrategia de influencia. La hipótesis de captura regulatoria queda, por tanto, abierta para su contraste en los periodos posteriores, respecto a los cuales la documentación disponible sobre posiciones sectoriales y procesos regulatorios es más abundante (sobre todo a partir de la segunda década del siglo XXI).

5.2 *Boom* crediticio y desregulación previa a la crisis (2002–2008)

El periodo 2002–2008 debe interpretarse como una etapa de expansión acelerada del crédito, flexibilización de determinados instrumentos financieros y creciente complejidad regulatoria. La desregulación no se refiere a la ausencia de regulación, sino a la construcción de un marco normativo que facilitó la expansión hipotecaria, la movilización de activos, la diversificación de las fuentes de financiación y el crecimiento de las entidades con mayor capacidad de escala. En paralelo, se produjeron operaciones de concentración bancaria y se intensificaron los canales de interlocución técnica entre las entidades, sus asociaciones y los organismos reguladores.

La entrada en el euro y el mantenimiento de tipos de interés reducidos favorecieron una fuerte expansión del crédito, especialmente en el caso del crédito hipotecario. La concentración no avanzó de la misma manera en todos los segmentos del sistema bancario: mientras las cajas de ahorro continuaban ampliando su presencia territorial, el segmento de la banca privada mostraba una creciente concentración en torno a los grupos de mayor tamaño. En 2007, los cinco mayores bancos concentraban aproximadamente el 71,4 % de los depósitos de clientes del conjunto de bancos, frente a alrededor del 49 % en 1985; los quince mayores reunían más del 90 % (Maravall y Glavan, 2009). Por tanto, la expansión del número y del peso de las cajas no impidió que aumentase la concentración dentro del subsector bancario privado.

Tabla 4: Principales hitos del auge crediticio y la desregulación previa a la crisis, 2002–2008

Año	Hito normativo, institucional o empresarial	Evidencia documentada de actores y relación con la concentración
2002–2004	Entrada en circulación del euro, expansión hipotecaria y OPA/fusión Banco Sabadell-Banco Atlántico	El Banco Sabadell presentó la operación como una vía para obtener «mayores volúmenes de negocio y una posición competitiva más fuerte» (Banco Sabadell, 2003). La OPA fue seguida de la fusión inscrita en el Boletín

Año	Hito normativo, institucional o empresarial	Evidencia documentada de actores y relación con la concentración
		Oficial del Registro Mercantil (BORME) en 2004. Hecho de concentración y *framing* empresarial; no prueba *lobby*.
2005	Creación de un grupo de trabajo sobre la reforma hipotecaria en la Dirección General de los Registros y del Notariado (DGRN)	El grupo incorporó representantes del Colegio de Registradores, del Consejo General del Notariado y de la Asociación Hipotecaria Española (AHE) (Parra Lucán, 2008). Evidencia de acceso técnico y coalición institucional.
2006	Directivas europeas 2006/48/CE y 2006/49/CE sobre solvencia y Basilea II	El Banco de España comenzó a redactar la Circular 3/2008 antes de la aprobación definitiva de las directivas y abrió procesos de consulta al sector (Vargas y Lamamié de Clairac, 2008). Evidencia de *lobby* informacional-técnico y canal multinivel, aunque no se identifican públicamente todos los participantes ni sus propuestas.
2006	Adquisición y posterior absorción de Banco Urquijo por Banco Sabadell	Sabadell definió la operación como parte de su estrategia de «crecimiento orgánico combinado con adquisiciones complementarias» (Banco Sabadell, 2006). El BORME documentó la absorción de Urquijo por Sabadell. Hecho de concentración y *framing* corporativo.
Mayo de 2006	Carta de la Asociación de Inspectores del Banco de España al vicepresidente económico sobre riesgos crediticios y supervisión	La comparecencia parlamentaria de 2017 documenta la carta y las discrepancias previas de los inspectores con la dirección supervisora. Su testimonio no acredita una influencia bancaria sobre una decisión concreta (Congreso de los Diputados, 2017, pp. 20 y 27).
2006–2007	Anteproyecto y proyecto de reforma del mercado hipotecario	La AHE elaboró propuestas específicas sobre el anteproyecto y participó en el grupo de trabajo de la DGRN. En la documentación reproducida por Parra Lucán, la AHE defendía «menos trabas a la innovación y un considerable incremento de la competencia» (AHE, 2006, cit. en Parra Lucán, 2008, pp. 288–289). Evidencia de posición sectorial y *framing*.
2007	Ley 36/2007 y transposición de Basilea II	La Ley 36/2007 incorporó parcialmente las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE. La consulta técnica se mantuvo abierta hasta septiembre de 2007 y el Banco de España recibió «comentarios —numerosos—» (Vargas y Lamamié de Clairac, 2008, p. 79). Evidencia de participación regulatoria, pero no permite atribuir influencia concreta a una asociación determinada.
2007	Ley 41/2007 de reforma del mercado hipotecario y Ley 47/2007 de transposición de MiFID	La Ley 41/2007 eliminó obstáculos a nuevos productos, flexibilizó la novación y reforzó los instrumentos de financiación hipotecaria. La Ley 47/2007 transpuso MiFID y no debe confundirse con la Ley 36/2007, que correspondía a Basilea II.

Año	Hito normativo, institucional o empresarial	Evidencia documentada de actores y relación con la concentración
2008	Real Decreto 216/2008, Circular 3/2008 y consultas AEB-CECA ante la DGRN	La DGRN documentó que AEB y CECA presentaron «sendas consultas» que eran «idénticas en cuanto a su contenido» (DGRN, 2008, p. 17933). Evidencia directa de actuación técnica coordinada en la fase de aplicación normativa.

Fuente: elaboración propia a partir de las normas, expedientes y documentos citados en la tabla y en la sección 5.2, «Boom crediticio y desregulación».

La expansión hipotecaria generó una primera huella empresarial claramente observable en las operaciones de concentración. En diciembre de 2003, Banco Sabadell anunció una OPA sobre Banco Atlántico después de alcanzar acuerdos con sus principales accionistas. La entidad presentó la operación como una combinación de redes, clientes y capacidades de financiación. En su nota remitida a la CNMV afirmó que la adquisición permitiría alcanzar «mayores volúmenes de negocio y una posición competitiva más fuerte» (Banco Sabadell, 2003, p. 1). El comunicado también destacaba que la red doméstica del grupo crecería un 32 %, hasta alcanzar 1.140 oficinas.

La posterior documentación del Boletín Oficial del Registro Mercantil (BORME) confirma la aprobación del proyecto de fusión y el traspaso universal del patrimonio de Banco Atlántico a Banco Sabadell (BOE, 2004). En el informe financiero de 2004, el propio banco describió la integración como una operación que le situaba en «una nueva posición de mercado» y le proporcionaba capacidad para desarrollar una política comercial en todas las comunidades autónomas (Banco Sabadell, 2004, p. 1). La evidencia permite afirmar, por tanto, que la concentración fue presentada por la entidad mediante un marco de complementariedad, crecimiento y fortalecimiento competitivo. No permite afirmar que la operación fuese resultado de una intervención del *lobby* bancario ante el regulador.

Un patrón semejante aparece en la adquisición de Banco Urquijo por Banco Sabadell en 2006. En la nota difundida a través de la CNMV, Sabadell explicó que la operación se integraba en una estrategia de «crecimiento orgánico combinado con adquisiciones complementarias» (Banco Sabadell, 2006, p. 1). La entidad subrayó que Urquijo reforzaba su posición en el segmento de banca privada y que la integración permitiría obtener sinergias de ingresos y de costes. La operación quedó formalizada mediante la absorción de Banco Urquijo por Banco Sabadell, aprobada por las juntas generales de ambas entidades y publicada en el BORME (BOE, 2006).

De nuevo, estos documentos muestran un hecho de concentración y un marco discursivo favorable a las adquisiciones complementarias y a las economías de escala. No prueban una actividad de *lobby*. La relación con la dimensión de *framing* es, sin embargo, relevante: las operaciones no se presentaban como una reducción de la competencia, sino como

una forma de reforzar la posición competitiva, mejorar la eficiencia y ampliar la capacidad comercial.

También las cajas de ahorro participaron en esta dinámica de expansión. En noviembre de 2006, La Caixa manifestó que la salida a Bolsa de su *holding* de participadas podía facilitar la compra de un banco europeo. En ese contexto, el ministro de Economía, Pedro Solbes, sostuvo que el elemento jurídicamente relevante para valorar operaciones de esa naturaleza no era la propiedad de las entidades, sino la existencia de ayudas públicas (EFE, 2006). Esta evidencia permite observar una estrategia de expansión y una búsqueda de encaje en el marco europeo.

La huella de representación de intereses es más clara en el ámbito de la reforma hipotecaria. La reconstrucción del proceso realizada por Parra Lucán muestra que en 2005 se constituyó, en el seno de la DGRN, un grupo de trabajo integrado por representantes del Colegio de Registradores, del Consejo General del Notariado y de la AHE. El grupo se creó después de que la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso aprobase una proposición no de ley para reformar el mercado hipotecario (Parra Lucán, 2008, pp. 263–264).

De lo anterior se deduce que la AHE es ya en este periodo una organización incorporada a un espacio de elaboración técnica del borrador normativo (Parra Lucán, 2008, pp. 263–264)[9]. La documentación localizada incluye, además, un documento de la propia asociación, fechado el 5 de diciembre de 2006, titulado «Resumen de las propuestas de modificación formuladas al anteproyecto de Ley de modernización del mercado hipotecario». Las propuestas defendían una reducción de las trabas registrales y una ampliación de la capacidad de las entidades para ofrecer nuevos productos. En la reproducción de esas propuestas realizada por Parra Lucán, la AHE sostenía que sus modificaciones producirían «menos trabas a la innovación y un considerable incremento de la competencia» (AHE, 2006, cit. en Parra Lucán, 2008, pp. 288–289).

Esta formulación condensa varios elementos de la taxonomía de *lobby* propuesta: participación directa en un proceso institucional, aportación informacional y técnica, actuación en coalición con otros actores profesionales y construcción de un marco interpretativo basado en la innovación, la competencia y la seguridad jurídica. La propia estructura de la Ley 41/2007 resulta coherente con parte de ese marco interpretativo de eficiencia. El preámbulo identificaba como líneas de actuación «la eliminación de los

[9] La participación de la AHE debe situarse junto a la representación bancaria general ejercida por la AEB y no necesariamente como un canal completamente separado. La AHE constituía un espacio especializado de interlocución sobre el mercado hipotecario, mientras que la AEB articulaba la representación general de la banca privada. En la medida en que algunas entidades pudieran participar simultáneamente en ambas estructuras, podía producirse un solapamiento de intereses, interlocutores y marcos argumentativos. Esta posibilidad es relevante para analizar cómo una demanda sectorial podía presentarse como propuesta técnica especializada de la AHE y circular, al mismo tiempo, por los canales generales de representación bancaria.

obstáculos a la oferta de nuevos productos» y «la mejora de los instrumentos de financiación» (BOE, 2007b). La norma también reconocía que el crédito hipotecario representaba más de la mitad del crédito al sector privado residente y que el mercado español de cédulas hipotecarias había alcanzado una posición destacada en Europa.

La posición del Gobierno se articuló mediante un marco diferente, vinculado a la modernización y el equilibrio entre interés social e interés de las entidades bancarias. El diputado socialista José Antonio Torres defendió que el sistema hipotecario español «necesitaba actualizarse» y justificó la reforma por la necesidad de mejorar la financiación y reducir los costes de transacción. El discurso oficial presentó la norma como un equilibrio entre protección del consumidor, seguridad jurídica y capacidad de financiación de las entidades. Esta orientación aparece también en la exposición parlamentaria de que el proyecto había sido discutido durante años en comisiones de expertos y que había contado con aportaciones de distintos grupos y organizaciones (Congreso de los Diputados, 2007).

La hemeroteca aporta, además, evidencias de una posición pública de la AEB respecto a esta reforma. En junio de 2007, su presidente Miguel Martín respondió a la petición del ministro Solbes de limitar la duración de los préstamos hipotecarios. Según recogió El País, Martín declaró: «A mí también me gustaría que las hipotecas tuvieran plazos más cortos», pero sostuvo que, con los precios existentes, los clientes «se ven obligados a pedirlas a 50 años» (Barrón, 2007). El presidente de la AEB reconoció al mismo tiempo que las hipotecas de cuarenta o cincuenta años constituían un producto de riesgo para las entidades y los clientes.

Esta intervención constituye evidencia de *lobby* público y de *framing*. La AEB no defendió el endeudamiento prolongado como un objetivo abstracto, sino que lo presentó como una consecuencia inevitable de los precios de la vivienda y de la necesidad de acceso a la vivienda. El marco desplazaba la responsabilidad desde el diseño del producto financiero hacia las condiciones del mercado inmobiliario; conectando estas a su vez, en no pocas ocasiones, con un percibido exceso de regulación o intervención estatal. La declaración también muestra que la patronal era consciente del riesgo, aunque lo consideraba compatible con la necesidad de seguir proporcionando financiación.

En el ámbito europeo y prudencial, el principal proceso de interlocución documentado corresponde a la transposición de Basilea II, un acuerdo internacional que estableció cómo calcular el capital que deben mantener los bancos según sus riesgos, complementándolo con medidas de supervisión y transparencia. Conviene precisar que la Ley 36/2007 no transpuso MiFID[10], sino que incorporó parcialmente las Directivas

[10] MiFID es la normativa europea que regula los servicios de inversión y los mercados financieros, con reglas de conducta y protección del inversor; mientras que Basilea II establece requisitos prudenciales de capital para los bancos según sus riesgos. A un banco que ofrece productos de inversión le afectan ambos marcos: MiFID en su relación con el inversor y Basilea II en su solvencia.

2006/48/CE y 2006/49/CE sobre solvencia y recursos propios. La transposición de MiFID se realizó mediante la Ley 47/2007.

El Banco de España comenzó a trabajar en la Circular 3/2008[11] durante el verano de 2005, incluso antes de la aprobación definitiva de las directivas europeas. El 29 de diciembre de 2006 abrió un proceso de consulta informal sobre el borrador de circular, que coincidió con la audiencia pública del anteproyecto de ley de transposición. El proceso se mantuvo abierto durante 2007 y el Banco de España afirmó posteriormente que «los comentarios —numerosos— se fueron recibiendo a lo largo de todo el período» (Vargas y Lamamié de Clairac, 2008, p. 79). Según los autores, esas aportaciones contribuyeron a facilitar la redacción de la circular y la transposición de la directiva.

La documentación permite identificar con claridad un canal de consulta regulatoria, pero no ofrece una relación pública completa de los participantes ni reproduce todas sus aportaciones. Por ello, la evidencia es fuerte respecto a la existencia de un proceso de interlocución técnica y moderada respecto a la atribución individual de posiciones. También resulta relevante que la consulta final incluyera formalmente a las asociaciones de entidades de crédito, al Tesoro, a la CNMV y al Consejo de Estado (Vargas y Lamamié de Clairac, 2008, p. 79). Se trata de un caso claro de *lobby* informacional-técnico y multinivel, pero no se encuentran evidencias documentales de que AEB, CECA u otra organización —o coalición de organizaciones— hubiesen conseguido imponer una modificación concreta.

La relevancia de Basilea II para la concentración debe formularse como una hipótesis institucional: la nueva regulación exigía sistemas de información, procedimientos internos de gestión de riesgos, modelos de medición y capacidades técnicas que podían generar economías de escala. Las entidades grandes estaban potencialmente mejor posicionadas para asumir esos costes fijos. Sin embargo, la documentación analizada no permite sostener que la Circular 3/2008 fuese diseñada para promover fusiones ni que la participación de las asociaciones tuviera como objetivo explícito producir concentración en el sector. La relación más prudente y asentada en términos de este análisis documental es la de un posible efecto diferencial de la complejidad regulatoria sobre entidades de distinto tamaño.

La evidencia más directa de actuación coordinada entre patronales aparece en 2008, durante la aplicación de la Ley 41/2007. La DGRN publicó una resolución que respondía conjuntamente a consultas presentadas por la AEB y la CECA. El texto oficial señala que ambas organizaciones formularon «sendas consultas» y que eran «idénticas en cuanto a su contenido» (DGRN, 2008, p. 17933). Las consultas se referían a la interpretación del

[11] La Circular 3/2008 del Banco de España concretó para las entidades de crédito españolas cómo calcular y controlar los recursos propios mínimos conforme al marco de Basilea II: vinculó las exigencias de capital a los riesgos asumidos e incorporó reglas de supervisión y divulgación. Desarrollaba la legislación española que había incorporado las directivas europeas de solvencia; no regulaba la relación con los inversores propia de MiFID.

artículo 54 de la Ley de Hipoteca Mobiliaria y Prenda sin Desplazamiento, en su redacción modificada por la Ley 41/2007.

Este episodio permite documentar simultáneamente *lobby* directo, informacional-técnico y de coalición. AEB y CECA actuaron conjuntamente ante un organismo público para obtener una interpretación aplicable a operaciones bancarias frecuentes. La propia DGRN reconoció que la cuestión afectaba a la pignoración de créditos utilizada habitualmente como garantía en operaciones bancarias. La actuación no se produjo durante la aprobación parlamentaria de la Ley, sino durante su fase de aplicación e interpretación. Por ello, constituye una evidencia más sólida de interlocución regulatoria que de influencia sobre el diseño inicial de la norma.

En conjunto, el periodo presenta una combinación de concentración empresarial, expansión crediticia y participación sectorial documentada. La evidencia localizada permite afirmar la existencia de cinco elementos en las estrategias discursivas y relacionales del *lobby* bancario. Primero, las operaciones Sabadell-Atlántico y Sabadell-Urquijo muestran procesos efectivos de concentración y una justificación corporativa basada en complementariedad, crecimiento, sinergias y fortalecimiento competitivo. Segundo, la AHE participó en espacios técnicos vinculados a la elaboración de la reforma hipotecaria y formuló propuestas concretas orientadas a flexibilizar el mercado y facilitar la innovación. Tercero, la AEB defendió públicamente la continuidad de hipotecas de largo plazo mediante un discurso que vinculaba endeudamiento, precios de la vivienda y acceso a la financiación. Cuarto, el Banco de España desarrolló procesos formales e informales de consulta sobre Basilea II, con participación de asociaciones de entidades de crédito. Quinto, AEB y CECA actuaron coordinadamente ante la DGRN en la fase de aplicación de la reforma hipotecaria.

La evidencia no permite concluir que el *lobby* bancario causase por sí solo la concentración ni que determinase unilateralmente el contenido de las normas. Sí permite sostener que las asociaciones y algunas entidades dispusieron de acceso institucional, capacidad técnica y presencia pública en procesos regulatorios directamente relacionados con la financiación hipotecaria, la solvencia y la expansión empresarial. La relación entre *lobby* y concentración aparece, por tanto, como una interacción entre cambios normativos, condiciones macroeconómicas, estrategias corporativas y marcos interpretativos favorables a la liquidez, la innovación, la competitividad y las economías de escala.

La principal limitación específica de este periodo es la desigual disponibilidad de archivos históricos. La documentación actual de las asociaciones no ofrece de forma homogénea todas sus memorias, alegaciones y documentos internos correspondientes a 2002–2008. Por ello, no debe afirmarse que no existiera actividad de *lobby* allí donde no se ha localizado un documento directo. La formulación metodológicamente correcta es distinguir entre actividad localizada, posición localizada, convergencia entre posición y

resultado e influencia causal demostrada. En 5.2 existen evidencias sólidas de las tres primeras dimensiones en algunos hitos, pero no de la última.

En el expediente de tarjetas y sistemas de pago de la investigación sectorial de la Comisión (2005–2006), BBVA, Santander y La Caixa aparecen como participantes individuales en el mismo archivo de respuestas. Se trata del único expediente del corpus analizado donde concurren varias entidades de crédito españolas a título propio (dos bancos y La Caixa, entonces caja de ahorros); no de la única respuesta bancaria individual en todas las consultas, pues BBVA figura por separado en el expediente HYS 1108. El expediente, por lo tanto, permite observar una diversidad de estrategias de influencia: las entidades pueden seleccionar canales individuales, patronales o ambos según el asunto y el destinatario.

5.3 Crisis, rescate y reestructuración forzosa (2009–2015)

El periodo comprendido entre 2009 y 2015 constituye el principal punto de inflexión en la estructura del sistema bancario español. La crisis financiera e inmobiliaria convirtió la reducción del número de entidades y la concentración de activos en objetivos explícitos de la política pública.

La evolución de este periodo distingue dos fases respecto a la concentración bancaria: entre 2009 y 2010 predominó una estrategia de integración incentivada, articulada mediante el FROB y los sistemas institucionales de protección (SIP); mientras que, desde 2012, la combinación de saneamiento obligatorio, condicionalidad europea, intervención pública y resolución de entidades debilitadas desplazó el proceso hacia una concentración en buena medida forzosa.

La tabla siguiente recoge los principales hitos normativos, institucionales y operativos del periodo, junto con la evidencia disponible sobre las posiciones y actividades de los actores bancarios.

Tabla 5: Principales hitos de la crisis, el rescate y la reestructuración, 2009–2015

Año	Hito principal	Incidencia sobre la concentración bancaria	Evidencia sobre posiciones o actividad de los actores
2009	Real Decreto-ley 9/2009 y creación del FROB	Introducción de un mecanismo público para apoyar integraciones, recapitalizaciones y reestructuraciones; se plantea expresamente la reducción de capacidad instalada	Declaraciones públicas de la AEB favorables a una reestructuración del sector; canal de *lobby* público y de *framing*

Año	Hito principal	Incidencia sobre la concentración bancaria	Evidencia sobre posiciones o actividad de los actores
2009–2010	Primeras fusiones y procesos de integración, entre ellos Unicaja-Caja Jaén	Inicio de la reducción de entidades mediante operaciones voluntarias y acuerdos entre cajas	Propuestas comunicadas a la CNMV y presentadas como operaciones privadas, abiertas a nuevas incorporaciones
2010	Real Decreto-ley 11/2010 y regulación de los SIP	Consolidación de la entidad central, la unidad de decisión y la transformación de cajas en bancos o fundaciones	Intervención técnica de las entidades y organizaciones sectoriales en el debate sobre el nuevo modelo
2010–2011	Formación de SIP y grupos bancarios, entre ellos BFA-Bankia, Banca Cívica, Mare Nostrum y CatalunyaCaixa	Reducción del número de entidades jurídicamente independientes y desplazamiento de las cajas hacia estructuras bancarias integradas	Convergencia entre los intereses de las entidades y el objetivo público de ganar tamaño y solvencia
Febrero-mayo de 2012	Real Decreto-ley 2/2012 y Real Decreto-ley 18/2012	Nuevas exigencias de provisiones, planes de integración y sociedades de gestión de activos; aumento de la presión para fusionarse o recibir apoyo público	La regulación define condiciones técnicas que afectan directamente a la viabilidad de las entidades
Junio-julio de 2012	Acuerdo del Eurogrupo y Memorando de Entendimiento entre España y la UE	Condicionalidad europea, recapitalización, segregación de activos inmobiliarios y reestructuración o resolución de entidades inviables	La AEB valora públicamente el acuerdo; dimensión multilateral y de *venue shopping*
Agosto-noviembre de 2012	Real Decreto-ley 24/2012, Ley 9/2012, Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb) y Real Decreto 1559/2012	Refuerzo de los poderes del FROB, transferencia obligatoria de activos y resolución de entidades; concentración mediante adjudicaciones y absorciones	Alegaciones de AEB, CECA y UNACC en el procedimiento consultivo; posiciones corporativas divergentes sobre Sareb
2012–2014	Adjudicación y absorción de Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM), Unnim, Banca Cívica, Banco Pastor, Banco de Valencia, NCG Banco,	Desaparición o integración de buena parte de las entidades intervenidas; fortalecimiento de BBVA, CaixaBank, Sabadell, Unicaja y Banco Popular	Decisiones de FROB, Fondo de Garantía de Depósitos, Comisión Europea y compradores privados

Año	Hito principal	Incidencia sobre la concentración bancaria	Evidencia sobre posiciones o actividad de los actores
	Banco CEISS y Catalunya Banc		
2013	Ley 26/2013 de cajas de ahorros y fundaciones bancarias	Cierre del modelo tradicional de caja como entidad de crédito y transformación de las cajas supervivientes en fundaciones bancarias	Alegaciones de la AEB al anteproyecto; canal formal de participación regulatoria
2014–2015	Directiva 2014/59/UE y Ley 11/2015 de recuperación y resolución	Institucionalización del nuevo marco de resolución y consolidación del FROB como autoridad de resolución	Desplazamiento del centro de decisión hacia el marco europeo y los procedimientos técnicos de resolución

Fuente: elaboración propia a partir de las normas, expedientes y documentos citados en la tabla y en la sección 5.3, «Crisis, rescate y reestructuración».

La creación del FROB mediante el Real Decreto-ley 9/2009 representó el primer intento de articular una respuesta institucional a la fragmentación, la pérdida de solvencia y el exceso de capacidad del sistema. La norma vinculaba expresamente la reestructuración con la necesidad de «adecuar la capacidad instalada y las estructuras de costes» de las entidades (BOE, 2009). El objetivo no era únicamente recapitalizar entidades debilitadas, sino promover procesos de integración capaces de reducir costes, mejorar la eficiencia y reforzar la solvencia.

El diseño inicial del FROB mantenía todavía un componente voluntario. Las entidades podían presentar planes de integración y solicitar apoyo financiero, siempre que dichos planes fueran aprobados por el Banco de España y permitieran justificar la viabilidad futura del grupo. La intervención pública aparecía, por tanto, como un mecanismo de acompañamiento de operaciones de concentración iniciadas por las propias entidades. Esta primera fase es importante porque muestra que la concentración no comenzó exclusivamente mediante adjudicaciones forzosas, sino a través de una combinación de incentivos públicos, presión supervisora y acuerdos entre cajas.

La posición pública de la AEB permite observar cómo se construyó discursivamente el problema. En junio de 2009, el presidente de la AEB, Miguel Martín, afirmó que la banca haría «lo que pida el Gobierno» y defendió una «reestructuración de eficiencia y de capacidad» del sistema (RTVE/EFE, 2009a). En la misma intervención sostuvo que las entidades debían asumir la responsabilidad principal de la crisis y que, si se utilizaban recursos públicos, el Estado debía disponer de capacidad de decisión. Estas declaraciones constituyen una evidencia de *lobby* público y de *framing*: la AEB no formulaba en ese momento una petición documentada de una operación concreta, pero sí contribuía a

definir el problema regulatorio en términos de exceso de capacidad, eficiencia y responsabilidad institucional.

La declaración es relevante también porque muestra una posición ambivalente. Por un lado, la AEB respaldaba la necesidad de reestructurar el sistema y aceptaba una intervención pública más intensa cuando resultara necesaria. Por otro, defendía que dicha intervención debía concentrarse en las entidades problemáticas y no implicar una participación generalizada del Estado en el conjunto del sector. Esta evidencia permite identificar una coincidencia entre el *framing* de la patronal y la orientación finalmente adoptada por la política pública, pero no una relación causal demostrada.

En una entrevista concedida a El País por la ministra de Economía Elena Salgado en ese mismo contexto se refleja el cambio en los canales de decisión. Salgado explicó que, en caso de intervención, «el Banco de España asume la gestión, inyecta capital y diseña un plan» (El País, 2009b). La declaración muestra que la presencia de recursos públicos no se concebía únicamente como una aportación financiera, sino como una transferencia de capacidad de decisión hacia el supervisor y el FROB. De este modo, la concentración bancaria comenzó a desplazarse desde el terreno de las decisiones autónomas de las cajas hacia un espacio de gobernanza pública y supervisora.

Durante 2009 y 2010 todavía se produjeron operaciones presentadas como integraciones voluntarias. Un ejemplo es la propuesta de fusión entre Unicaja y Caja Jaén, comunicada como una operación privada, abierta a la incorporación de otras cajas y sin solicitud inicial de ayuda externa (RTVE/EFE, 2009b). Este tipo de operaciones permite distinguir entre la concentración como resultado de una decisión empresarial y la concentración como resultado de una resolución pública. En la primera fase coexistieron ambos procesos: las cajas negociaban fusiones o alianzas, mientras que el marco regulatorio y las condiciones de acceso al apoyo financiero incrementaban los incentivos para hacerlo.

El Real Decreto-ley 11/2010 aceleró esta transformación. La norma reconocía que la crisis había puesto de manifiesto la existencia de un exceso de capacidad y defendía una «sustancial reducción del número de entidades» (BOE, 2010). Para ello, reforzó los SIP como instrumento de integración y permitió que las cajas desarrollaran su actividad financiera a través de bancos. El modelo descansaba en una entidad central capaz de ejercer funciones comunes y asegurar la «unidad de decisión del conjunto» (BOE, 2010). Aunque el SIP no equivalía formalmente a una fusión plena, en la práctica facilitó la agrupación de balances, redes comerciales, órganos de decisión y necesidades de capital.

La reforma tuvo así un efecto doble. Primero, redujo el número de entidades independientes y favoreció la creación de grupos de mayor tamaño. Segundo, modificó la naturaleza institucional de las cajas, al separar progresivamente la actividad bancaria de sus estructuras fundacionales. La creación de grupos como BFA-Bankia, Banca Cívica, Mare Nostrum o CatalunyaCaixa debe interpretarse dentro de este marco. La concentración no fue únicamente una respuesta a la insolvencia; fue también el resultado

de una arquitectura jurídica que incentivó la centralización de decisiones y la transformación de las cajas en bancos.

Desde el punto de vista del *lobby*, esta fase muestra principalmente modalidades de carácter técnico e institucional. El diseño de los SIP, los requisitos de solvencia y la estructura de las entidades centrales exigían una intensa interacción entre supervisores, Ministerio de Economía, Banco de España y organizaciones representativas del sector. Sin embargo, la documentación disponible permite identificar mejor el acceso de los actores al proceso regulatorio que el contenido exacto de sus demandas o su impacto sobre cada disposición. Por ello, el hecho de que las reformas fueran compatibles con los intereses de las entidades no basta para calificarlas como resultado de captura regulatoria.

El año 2012 marca el paso de la concentración incentivada a la reestructuración condicionada y, posteriormente, forzosa. El Real Decreto-ley 2/2012 elevó las exigencias de saneamiento y obligó a las entidades que quisieran acogerse a procesos de integración a presentar proyectos con objetivos cuantificados, previsiones de viabilidad y planes de desinversión de activos inmobiliarios (BOE, 2012a). La integración dejó de ser únicamente una opción estratégica y pasó a convertirse en una vía para cumplir los nuevos requisitos de capital y provisiones.

El Real Decreto-ley 18/2012 profundizó esta estrategia al establecer nuevas exigencias de saneamiento de los activos vinculados al sector inmobiliario y prever la creación de sociedades de gestión de activos. Estas medidas afectaban de forma desigual a las entidades. Las que contaban con mayor capacidad de capital podían absorber pérdidas, adquirir activos o participar en procesos de adjudicación; las entidades más débiles quedaban expuestas a la intervención, la venta o la absorción. En consecuencia, la regulación no ordenó mecánicamente una concentración determinada, pero sí configuró un entorno en el que la supervivencia dependía crecientemente del tamaño, la solvencia y el acceso a apoyo público.

La dimensión europea fue decisiva. El acuerdo del Eurogrupo y el Memorando de Entendimiento de julio de 2012 establecieron un programa de asistencia financiera de hasta 100.000 millones de euros, canalizado a través del FROB. El programa perseguía, entre otros objetivos, despejar las dudas sobre la calidad de los balances bancarios, reducir ordenadamente la exposición inmobiliaria y establecer procedimientos de recapitalización, reestructuración y resolución (Comisión Europea, 2012, 2015). El propio informe de evaluación de la Comisión Europea subrayó que el programa se apoyaba en medidas nacionales ya adoptadas, pero que imponía una condicionalidad adicional sobre las entidades beneficiarias.

En una nota de prensa posterior al acuerdo del Eurogrupo sobre la recapitalización de las entidades españolas, la AEB valoró positivamente que se hubiera adoptado el criterio, atribuido al Fondo Monetario Internacional (FMI), según el cual «el 70 % del sistema financiero español era sólido» y podía hacer frente a escenarios económicos adversos

(AEB, 2012). Esta interpretación es coherente con la agenda de concentración bancaria posteriormente adoptada, y puede interpretarse como un *framing* de segmentación: se intenta transmitir que el sector no debía ser tratado como un bloque homogéneamente insolvente, sino mediante una separación entre entidades viables y entidades que requerían reestructuración.

El paquete normativo aprobado en el segundo semestre de 2012 consolidó la transferencia de poder hacia el FROB. El Real Decreto-ley 24/2012 reguló la reestructuración y resolución de entidades y estableció la posibilidad de transferir determinados activos a una sociedad de gestión. La Ley 9/2012 amplió los instrumentos de intervención, venta del negocio, creación de bancos puente, recapitalización y resolución, reforzando los poderes del FROB (BOE, 2012c, 2012e). Posteriormente, el Real Decreto 1559/2012 desarrolló el régimen de las sociedades de gestión de activos y la constitución de la Sareb (BOE, 2012f).

La Sareb desempeñó una doble función. Por un lado, permitió extraer de los balances de las entidades nacionalizadas o sometidas a reestructuración una parte de los activos inmobiliarios problemáticos. Por otro, hizo posible que las entidades receptoras de apoyo público fueran reorganizadas y vendidas con balances parcialmente saneados. La prensa económica de la época reflejó, además, que la participación en la Sareb no fue asumida de forma uniforme por los bancos: BBVA rechazó la invitación del Gobierno a participar, mientras que el presidente de Kutxabank, Mario Fernández, declaró que la entidad no entraría en el «banco malo» porque «haremos uno propio» (El País, 2012). Esta relativa oposición (matizada con el tiempo por parte de ambas entidades y de otros actores como Banco Santander) muestra que no existió una posición empresarial completamente homogénea, concentrándose los apoyos a la nueva institución, antes de su constitución, sobre todo en el ámbito de las cajas.

Desde la perspectiva del *framing*, la arquitectura de la Sareb permite leer analíticamente un encuadre de «cortafuegos» o incluso de «cuarentena patrimonial»: los activos deteriorados se presentan como un problema localizado que puede extraerse del balance para evitar que contamine la viabilidad de las entidades que continúan operando. El encuadre se complementaba con un enfoque, igualmente presente en la memoria del Expediente, de intervención pública como condición para recuperar el crédito y estabilizar el sistema; es decir, la concepción de la inversión del Estado en este ámbito como prevención de un daño mayor a futuro en caso de seguir deteriorándose la situación de ciertas entidades.

La evidencia de actividad de *lobby* formal aparece con mayor claridad en los expedientes consultivos. El Dictamen 1222/2012 del Consejo de Estado, relativo al proyecto de Real Decreto sobre sociedades de gestión de activos, deja constancia de la presentación de alegaciones por parte de la AEB, la CECA, la UNACC y otras organizaciones. Del mismo modo, el Dictamen 512/2013, relativo al anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorros y

Fundaciones Bancarias, recoge la participación formal de la AEB mediante la presentación de observaciones (Consejo de Estado, 2012, 2013). El texto del Dictamen 1222/2012 identifica a la AEB, la CECA y la UNACC como entidades que formularon alegaciones, pero no reproduce ni resume por separado el contenido de sus escritos. En el Dictamen 512/2013, el expediente vuelve a identificar a la AEB y la UNACC como alegantes. Sí recoge, en cambio, posiciones concretas de la CECA: la propuesta de limitar al 25 % los miembros del consejo que pudieran ser simultáneamente patronos de la fundación y la objeción —compartida en el dictamen con la CNMV— a extender las incompatibilidades a todos los cargos, en lugar de concentrarlas en los ejecutivos. Por tanto, los dictámenes permiten verificar el canal consultivo y una posición sustantiva de la CECA, pero no el contenido literal de las alegaciones de AEB y UNACC; para estas últimas solo se acredita documentalmente la presentación de escritos.

Conviene precisar que este dictamen deja constancia de quiénes comparecieron y de qué organizaciones formularon alegaciones, pero no reproduce íntegramente el contenido de cada escrito (Consejo de Estado, 2012). Por ello, la evidencia permite afirmar con seguridad la existencia de un canal formal de participación; pero no determinar el contenido concreto de las posiciones expresadas por los diferentes actores.

Estos documentos permiten afirmar que las organizaciones sectoriales tuvieron acceso institucional a la elaboración de las normas y que emplearon un canal de *lobby* directo e informacional. También permiten identificar una dimensión coalicional, dado que AEB, CECA y UNACC comparecieron en procedimientos que afectaban a intereses parcialmente convergentes, aunque representaban segmentos distintos del sistema. En este expediente se acredita con la documentación disponible una audiencia plural y una posible convergencia de intereses, pero no se registra la existencia de documentos conjuntos ni una coordinación explícita; por ello, la categoría coalicional se formula aquí como hipótesis de trabajo de cara a futuros análisis documentales de mayor alcance.

El avance de la concentración durante este periodo se materializó finalmente mediante una combinación de fusiones privadas, adjudicaciones públicas y absorciones dirigidas o condicionadas por el FROB. En 2012, Banco Sabadell adquirió CAM y BBVA se adjudicó Unnim. CaixaBank absorbió Banca Cívica, mientras que Banco Popular integró Banco Pastor. Posteriormente, CaixaBank adquirió Banco de Valencia, Banesco se adjudicó NCG Banco, Unicaja absorbió Banco CEISS y BBVA adquirió Catalunya Banc (Ponce Huerta, 2019; FROB, 2014). Estas operaciones tuvieron diferentes características: algunas se articularon mediante procesos competitivos, otras mediante adjudicaciones con apoyo financiero y otras mediante absorciones negociadas. A pesar de estas diferencias, los mencionados procesos apuntalaron una misma tendencia: la desaparición de numerosas entidades y el fortalecimiento de un número reducido de grupos bancarios.

Este punto resulta central para separar el resultado de concentración de la actividad de *lobby*. La concentración está documentada por las normas, las intervenciones, las

operaciones societarias y las decisiones de adjudicación. También está documentada la participación de las organizaciones bancarias en el debate regulatorio y en procedimientos de audiencia. Lo que no puede afirmarse con seguridad en base al presente análisis documental es que las posiciones de las patronales causaran las operaciones concretas, o que las entidades adquirentes diseñaran o tuvieran influencia efectiva en aspectos concretos del diseño del marco de resolución en su propio beneficio. En numerosos casos, la dirección del proceso vino determinada en gran medida por la condicionalidad europea, los informes de valoración, las decisiones del FROB, las exigencias de capital y las normas de ayudas de Estado.

La Ley 26/2013 puso fin, en el plano jurídico, al modelo tradicional de las cajas de ahorros. La norma impulsó la transformación de las entidades que mantuvieran participaciones significativas en bancos en fundaciones bancarias y promovió que estas «reduzcan paulatinamente su participación» (BOE, 2013b). Las cajas dejaron de operar como entidades de crédito con capacidad plena y pasaron a ejercer, en su caso, funciones fundacionales y de participación accionarial. La reforma no consolidó el resultado de la reestructuración: la actividad bancaria quedó concentrada en sociedades anónimas sometidas a una estructura de capital y gobierno más próxima a la banca comercial.

Entre 2014 y 2015 se produjo la transición desde el programa extraordinario de rescate hacia un marco permanente de recuperación y resolución. La Directiva 2014/59/UE estableció reglas europeas comunes para la recuperación y resolución de entidades de crédito, y la Ley 11/2015 incorporó ese marco al ordenamiento español. La importancia de estas normas para la concentración es indirecta pero relevante: consolidaron un sistema en el que las entidades inviables podían ser intervenidas, recapitalizadas, vendidas o liquidadas sin reproducir necesariamente el modelo institucional de las cajas. El desarrollo más amplio de la unión bancaria y de la nueva arquitectura prudencial se aborda en el periodo siguiente; aquí interesa destacar que, al final de esta etapa, la concentración ya no dependía únicamente de fusiones voluntarias, sino de un marco institucional permanente de resolución.

Desde la perspectiva del marco conceptual, este periodo permite observar de forma especialmente clara varias dimensiones de la taxonomía propuesta. La dimensión de *lobby* público o externo aparece en las declaraciones de la AEB de 2009 y en su valoración del acuerdo europeo de 2012. La dimensión de *framing* se manifiesta en la construcción del problema en términos de eficiencia, exceso de capacidad, solvencia y separación entre entidades viables e inviables. Las dimensiones directa e informacional-técnica se observan en las alegaciones presentadas por las organizaciones sectoriales ante el Consejo de Estado. La dimensión coalicional aparece en la intervención conjunta o paralela de AEB, CECA y UNACC en expedientes regulatorios. Finalmente, la dimensión multinivel resulta visible en la interacción entre Gobierno español, Banco de España, FROB, Comisión Europea, Eurogrupo y normas europeas.

En conjunto, el análisis documental de este periodo muestra que la crisis produjo una concentración bancaria de intensidad excepcional mediante la combinación de tres mecanismos: integración incentivada en la primera fase, saneamiento y condicionalidad europea en la segunda, y resolución o adjudicación pública de entidades inviables en la tercera. En paralelo, este análisis permite identificar una evolución de las manifestaciones públicamente documentadas de las posiciones y actividades del *lobby* bancario: desde el *framing* público de la AEB hasta la participación formal de las organizaciones sectoriales en expedientes regulatorios.

La secuencia también modifica el sentido de «eficiencia» a lo largo del relato. En la expansión anterior a 2008, el argumento acompañaba decisiones empresariales de crecimiento y disponibilidad de crédito (5.2); durante la crisis se vinculó a saneamiento, reducción de capacidad y adjudicación de entidades inviables (5.3 y 6); en la OPA de 2024 volvió asociado a sinergias y escala, esta vez confrontado con riesgos locales de competencia e inclusión (5.5). Que reaparezca el mismo vocabulario obliga a reflexionar, en cada episodio, sobre un dato que suele presentarse de forma velada: quién soporta el ajuste que se presenta como eficiente: accionistas, clientes, contribuyentes, competidores o territorios con menos oficinas.

5.4 Marco poscrisis, unión bancaria y nuevo régimen prudencial (2013–2019)

El periodo 2013–2019 constituye una etapa diferenciada respecto de la fase inicial de la crisis iniciada a finales de la década anterior. La creación de la unión bancaria, la implantación del MUS, el nuevo régimen de resolución y el endurecimiento de las exigencias prudenciales establecieron un entorno en el que el tamaño de la entidad, la capacidad de absorción de costes regulatorios y la gestión de activos problemáticos fueron adquiriendo una relevancia creciente.

La concentración bancaria durante esta etapa debe analizarse, por tanto, a través de dos procesos relacionados. Por un lado, la homogeneización europea de las obligaciones de capital, supervisión, resolución, información y protección del cliente introdujo costes fijos y exigencias organizativas que podían ser absorbidos con mayor facilidad por los grupos de mayor dimensión. Por otro, la gestión de los activos deteriorados y de los conflictos derivados de la comercialización hipotecaria favoreció operaciones de saneamiento, ventas de carteras y absorciones selectivas. En este contexto, el *lobby* bancario públicamente documentado también experimentó una transformación: dejó de concentrarse exclusivamente en la interlocución nacional y pasó a desarrollarse de forma simultánea ante el Gobierno español, el Banco de España, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el BCE, la EBA y la JUR.

Tabla 6: Principales hitos regulatorios, institucionales y de concentración, 2013–2019

Año	Hito	Posible efecto sobre la concentración bancaria	Evidencia de posiciones o actividad de *lobby*
2013	Reglamento (UE) 575/2013 y Directiva 2013/36/UE (CRR/CRD IV)	Implantación del código normativo prudencial europeo, con mayores exigencias de capital, liquidez, información y gobierno interno. Posibles economías de escala regulatorias.	Actividad de asociaciones europeas y grandes entidades ante la Comisión y otros organismos sobre proporcionalidad, capital y costes de cumplimiento.
2013–2014	Reglamento (UE) 1024/2013 y puesta en funcionamiento del MUS	Transferencia de la supervisión directa de las entidades significativas al BCE. Refuerzo de la homogeneidad supervisora y de la importancia del tamaño y la relevancia sistémica.	Interlocución multinivel de bancos y asociaciones; las reuniones declaradas ante la Comisión muestran un acceso especialmente intenso de Santander, BBVA, EBF y AFME.
2014–2015	Directiva de Reestructuración y Resolución Bancaria (BRRD), Reglamento del Mecanismo Único de Resolución (SRMR) y Directiva sobre garantía de depósitos; Ley 10/2014 y Ley 11/2015	Consolidación del régimen europeo de recuperación, resolución y absorción de pérdidas. La resolución pasa a ser un mecanismo ordinario de reorganización y transferencia de entidades.	El sector interviene en el diseño técnico de los requisitos de resolución, capital y gobernanza a través de asociaciones nacionales y europeas.
2014 y 2017	Directiva 2014/92/UE y Real Decreto-ley 19/2017 sobre cuentas de pago básicas	Derecho de acceso a una cuenta básica, traslado de cuentas y comparabilidad de comisiones. Puede afectar al acceso y a la movilidad de clientes; no se mide aquí un efecto sobre la concentración estructural.	La transposición española llegó después del plazo europeo y de la apertura de un procedimiento de infracción (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2014d; BOE, 2017).
2016–2017	Tramitación del anteproyecto de Ley de contratos de crédito inmobiliario	Refuerzo de la protección del prestatario, límites a determinadas comisiones y obligaciones de transparencia. Aumento de cargas de cumplimiento, aunque también de la seguridad jurídica.	Audiencias sucesivas con AEB, CECA, UNACC y AHE. La AEB formula observaciones concretas sobre reembolso anticipado, retroactividad y seguridad jurídica (Consejo de Estado, 2017).
2017	Plan europeo sobre préstamos dudosos (NPL) y Guía del BCE sobre NPL	Presión supervisora para reducir activos deteriorados, provisionarlos y acelerar su venta o recuperación.	Posiciones técnicas de EBF, AEB, AFME, ESBG y entidades individuales sobre calendarios,

Año	Hito	Posible efecto sobre la concentración bancaria	Evidencia de posiciones o actividad de *lobby*
		Incentivos para liberar balances y aumentar la capacidad de gestión de carteras.	proporcionalidad, garantías y efectos sobre el crédito.
2017	Fusión Bankia-BMN	Integración de dos entidades participadas por el Estado y culminación de una fase de reestructuración de entidades procedentes de las cajas.	La operación se presenta como estrategia de desinversión y recuperación de ayudas públicas; la CNMC autoriza la adquisición en primera fase (CNMC, 2017).
2017	Resolución de Banco Popular y transmisión a Banco Santander	Primera gran aplicación del nuevo mecanismo europeo de resolución en España. Concentración mediante venta de la entidad resuelta a un grupo sistémico.	Decisión formal de la JUR, BCE, Comisión Europea y FROB. El caso evidencia el peso de las autoridades públicas en la configuración de la estructura bancaria.
2017–2019	Consultas europeas sobre el *backstop* prudencial de NPL	Introducción de calendarios mínimos de cobertura para nuevos activos deteriorados. Incidencia sobre la rentabilidad de conservar NPL en balance y sobre el mercado secundario.	HYS registra contribuciones de AEB, EBF, AFME, ESBG, Intesa Sanpaolo, Marginalen Bank y Hoist Finance.
2018–2019	Addendum del BCE sobre provisiones y aprobación de CRR II/CRD V	Mayor precisión de las exigencias prudenciales y continuación de la adaptación europea a Basilea III. Posibles efectos de escala y presión sobre entidades con menor capacidad operativa.	Las asociaciones reclaman proporcionalidad, coherencia entre instrumentos y evitar requisitos duplicados. El Registro de Transparencia documenta una intensa actividad de EBF y AFME.
2019	Reglamento (UE) 2019/630 y Ley 5/2019 de contratos de crédito inmobiliario	Cierre de dos procesos regulatorios relevantes: *backstop* europeo para NPL y nuevo régimen español de protección hipotecaria.	La respuesta normativa incorpora parcialmente algunas demandas sectoriales de calibración, pero mantiene elementos centrales rechazados por las asociaciones.

Fuente: elaboración propia a partir de las normas, expedientes y documentos citados en la tabla y en la sección 5.4, «Marco poscrisis y unión bancaria».

La primera transformación relevante de este periodo fue la construcción del nuevo marco prudencial europeo. El Reglamento CRR y la Directiva CRD IV establecieron un conjunto común de obligaciones sobre capital, liquidez, solvencia, gobierno interno, remuneración, gestión de riesgos y transparencia (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea,

2013a, 2013b). La finalidad formal de este paquete era reducir la fragmentación regulatoria y reforzar la estabilidad financiera después de la crisis. Sin embargo, sus efectos competitivos no fueron neutros. Una parte importante de las obligaciones implicaba inversiones en sistemas de información, personal especializado, control interno, *reporting* y cumplimiento normativo que, aunque formalmente generales, podían representar una carga proporcionalmente mayor para entidades pequeñas o con menor diversificación geográfica.

El marco europeo incorporó referencias a la proporcionalidad y a la diversidad de modelos de negocio, si bien contribuyó al refuerzo de una tendencia ya observable desde la reestructuración de las cajas: los grupos con mayor volumen, diversificación y capacidad de inversión tecnológica partían en mejores condiciones para internalizar las exigencias del nuevo régimen.

El MUS introdujo una segunda modificación institucional de gran alcance a efectos del presente trabajo. El Reglamento 1024/2013 atribuyó al BCE funciones de supervisión prudencial directa sobre las entidades significativas a partir de noviembre de 2014 (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2013c). La supervisión pasó así de un esquema predominantemente nacional a otro multinivel, en el que el BCE, las autoridades nacionales y las autoridades europeas sectoriales comenzaron a operar dentro de una arquitectura común. El reglamento reconoce expresamente la necesidad de tener en cuenta el tamaño, la diversidad y el modelo de negocio de las entidades, pero la aplicación uniforme de metodologías, datos y procedimientos también elevó la relevancia de la capacidad organizativa y financiera de cada grupo.

La creación del supervisor único modificó, además, los espacios de interlocución. Las entidades ya no tenían como único interlocutor central al Ministerio de Economía o al Banco de España. Las cuestiones relativas al capital, los activos deteriorados, la gobernanza o los modelos internos pasaron a discutirse también en Bruselas y Fráncfort. La evidencia del Registro de Transparencia es coherente con esta transformación: en la extracción de datos utilizada para este estudio, en la serie consolidada para el corte analítico a 31 de julio de 2025, entre 2014 y 2019 se registran 56 reuniones de Banco Santander con la Comisión Europea, 27 de BBVA, 9 de CaixaBank y 1 de Banco Sabadell. Entre las asociaciones europeas, la EBF declara 34 reuniones, AFME 41 y ESBG 13, mientras que la AEB declara 6. Estas cifras se refieren exclusivamente a reuniones declaradas con la Comisión y no constituyen una medida completa de la actividad de *lobby*, pero permiten observar una estructura de acceso desigual y una combinación de interlocución empresarial directa y representación asociativa en un ámbito de decisión clave (Comisión Europea, 2026a; Kotanidis, 2023).

La segunda gran transformación fue la institucionalización del régimen de recuperación y resolución. La Directiva de recuperación y resolución bancarias (BRRD), el Reglamento del Mecanismo Único de Resolución y la Directiva sobre sistemas de garantía de depósitos

introdujeron un marco destinado a evitar que la insolvencia bancaria volviera a resolverse exclusivamente mediante apoyo presupuestario (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2014a, 2014b, 2014c). En España, este marco se incorporó y desarrolló mediante la Ley 10/2014, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, y la Ley 11/2015, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.

Desde la perspectiva de la concentración, el nuevo régimen produjo dos efectos potencialmente contrapuestos. Por una parte, aumentó los costes de planificación, *reporting*, gobernanza y resolución, lo que podía favorecer a las entidades con mayor escala. Por otra, introdujo un procedimiento europeo común que permitía transferir rápidamente los activos, pasivos y funciones críticas de una entidad inviable a otro grupo. La concentración dejaba así de producirse únicamente mediante fusiones negociadas entre entidades solventes y podía surgir también mediante operaciones de resolución.

El caso de Banco Popular constituye el ejemplo más claro. El 6 de junio de 2017 el BCE comunicó que la entidad estaba «*failing or likely to fail*» y, al día siguiente, la JUR aprobó la transmisión de todas las acciones e instrumentos de capital a Banco Santander por un precio de un euro. La decisión fue respaldada por la Comisión Europea y ejecutada por el FROB (JUR, 2017). Esta decisión favorable a la concentración del mercado bancario fue producida por la aplicación de un mecanismo público europeo de resolución, y se justificó formalmente con argumentos relativos a la protección de los depositantes, la continuidad de las funciones críticas y la estabilidad financiera.

El marco legitimador oficial fue el de la estabilidad financiera, la continuidad de las funciones críticas y la protección de los depositantes. Ese *framing* institucional difiere del *framing* empresarial de eficiencia o escala: justifica la transferencia como una respuesta necesaria a la inviabilidad, no como una preferencia por aumentar la concentración. La coexistencia de ambos marcos, y la producción de resultados asimilables a ambos desde diferentes ópticas, es relevante para el análisis.

El caso Bankia-Banco Mare Nostrum (BMN) presenta una lógica distinta, aunque también vinculada a la reestructuración pública. La CNMC registró la operación como adquisición de control exclusivo de Banco Mare Nostrum por Bankia y la autorizó en primera fase el 14 de diciembre de 2017 (CNMC, 2017). La operación fue defendida por el FROB como la estrategia más adecuada para maximizar la recuperación de las ayudas públicas y facilitar la futura desinversión estatal. En este caso, la concentración no se produjo por la inviabilidad inmediata de una entidad, sino por la decisión de integrar dos entidades participadas por el Estado antes de su eventual salida del sector público. El discurso público de la patronal bancaria acompañó explícitamente esta operación: el 14 de noviembre de 2016, el presidente de la AEB, José María Roldán, declaró sobre la privatización de Bankia y BMN que «cuanto antes se privaticen, mejor para todos», en un

ejemplo datado de *lobby* público dirigido a acelerar una operación de concentración impulsada por el propio FROB (Público, 2016; El Plural, 2016).

Leídos conjuntamente, ambos casos muestran que la concentración fue decidida principalmente mediante procedimientos públicos de resolución, adjudicación y control de concentraciones. En Banco Popular, la JUR, el BCE, la Comisión y el FROB aparecen como autoridades decisorias y Banco Santander como adquirente; en Bankia-BMN, el expediente de la CNMC y la estrategia de desinversión pública del FROB son los canales identificables. La evidencia actualmente localizada no permite afirmar que los adquirentes hubieran impuesto mediante *lobby* el resultado de esas decisiones: lo que puede considerarse acreditado es la existencia de una estrategia multinivel basada en comunicación corporativa, participación procedimental y *framing* posterior o concurrente de la solución más favorable al sector regulado.

La tramitación de la Ley 5/2019 de contratos de crédito inmobiliario ofrece una evidencia más directa de actividad de *lobby* nacional. El anteproyecto fue sometido a varias fases de audiencia pública entre 2016 y 2017. El expediente del Consejo de Estado identifica aportaciones de la AEB, CECA, UNACC y AHE, además de organizaciones de consumidores, notarios, registradores y otros actores profesionales (Consejo de Estado, 2017). La documentación permite observar una combinación de *lobby* directo e *inside*, *lobby* técnico y estrategia coalicional. Como se describirá a continuación, las asociaciones formularon observaciones concretas sobre artículos determinados y sobre sus efectos jurídicos y económicos.

La AEB intervino en varias fases del procedimiento y volvió a presentar alegaciones ante el Consejo de Estado el 3 de agosto de 2017. Sus observaciones se concentraron en el régimen de reembolso anticipado, especialmente en los supuestos de conversión de préstamos a tipo variable en préstamos a tipo fijo. La asociación sostuvo que la regulación podía situar a la banca española en una posición menos favorable que la de entidades de otros Estados miembros y calificó la prohibición prevista como de «efecto claramente expropiatorio» (Consejo de Estado, 2017). También planteó objeciones sobre la aplicación retroactiva, la seguridad jurídica, el vencimiento anticipado y los intereses de demora.

La CECA mantuvo una línea parcialmente convergente, aunque con elementos de énfasis propios. Sus observaciones se refirieron al régimen transitorio, a la aplicación retroactiva de determinadas disposiciones, a los procedimientos de ejecución hipotecaria y a la remisión de sentencias al Registro de Condiciones Generales de la Contratación. La UNACC y la AHE añadieron sus propias consideraciones. La coincidencia entre estas organizaciones revela una forma de representación superpuesta que ejemplifica la red de influencia representada en el marco conceptual: las entidades bancarias pueden actuar directamente a través de la AEB y, simultáneamente, participar en organizaciones especializadas como la AHE o en estructuras europeas como la EBF y la ESBG. Esta

superposición permite observar la dimensión coalicional del *lobby* y la existencia de varios canales institucionales para trasladar intereses similares con lenguajes distintos.

El Dictamen 709/2017 concreta que la CECA pidió excluir la aplicación retroactiva del régimen de reembolso anticipado y aplicar reglas específicas a los intereses moratorios; cuestionó además el régimen transitorio de las ejecuciones en curso por entender que podía alterar la igualdad de armas y retrasar los procedimientos; y sostuvo que la remisión de sentencias al Registro de Condiciones Generales debía limitarse a las acciones colectivas. La AEB, por su parte, concentró sus objeciones en el artículo 14 —novación o subrogación de tipo variable a fijo— y en los artículos 15 y 16, con argumentos de seguridad jurídica, retroactividad y resarcimiento (Consejo de Estado, 2017).

La Ley 5/2019 terminó incorporando un régimen amplio de transparencia, evaluación de solvencia, información precontractual, control notarial, regulación de intermediarios y normas sobre vencimiento anticipado e intereses de demora. Más allá de las preferencias expresadas por las asociaciones bancarias, el proceso estuvo condicionado por la Directiva 2014/17/UE, la jurisprudencia europea y española, la intervención del Banco de España, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y las organizaciones de consumidores. Además, algunas de las observaciones de la AEB fueron rechazadas o solo parcialmente atendidas. La evidencia permite afirmar que existió *lobby* documentado y técnicamente detallado, pero no que la posición de la AEB determinara el resultado legislativo.

El contraste con el texto final muestra una recepción parcial de las demandas sectoriales. La Ley mantuvo límites imperativos a la compensación por reembolso anticipado, incluyendo topes del 0,15 % o del 0,25 % en préstamos variables y del 0,05 % en la conversión a tipo fijo; fijó umbrales de vencimiento anticipado del 3 % y el 7 % del capital —o doce y quince cuotas—; y estableció intereses de demora equivalentes al remuneratorio más tres puntos. Se atendió así a la necesidad de precisión técnica y seguridad jurídica, pero no se asumió la pretensión de preservar sin más la posición contractual de los prestamistas ni se abandonó el refuerzo imperativo de la protección del prestatario (Jefatura del Estado, 2019; Consejo de Estado, 2017).

La propia memoria del anteproyecto permite observar también el doble efecto de este tipo de regulación. Por un lado, la norma generaba nuevas cargas administrativas y operativas, especialmente en materia de información precontractual, documentación y asistencia notarial. Por otro, buscaba homogeneizar las condiciones de competencia, aumentar la seguridad jurídica y reducir la litigiosidad. La regulación podía, por tanto, elevar los costes fijos de cumplimiento y favorecer a los grupos grandes, pero también reducir incertidumbres que afectaban a todas las entidades. Desde el punto de vista de la concentración, el efecto esperado es ambivalente y debe analizarse conjuntamente con la evolución de los márgenes, las redes de oficinas y la capacidad tecnológica de cada entidad.

El tratamiento de los préstamos dudosos constituye el segundo gran ámbito de *lobby* bancario documentado durante este periodo. En marzo de 2017 el BCE publicó su Guía sobre préstamos dudosos, orientada a reforzar la identificación, gestión, valoración y cancelación de los préstamos dudosos (NPL). La Guía subrayaba que una provisión y una cancelación oportunas contribuían a sanear los balances y a permitir que las entidades se concentraran nuevamente en su función principal de financiación de la economía (BCE, 2017). En la misma línea, en julio de ese año, el Consejo de la Unión Europea aprobó un plan de acción para reducir los préstamos dudosos, combinando medidas prudenciales, desarrollo de mercados secundarios, reformas de los procedimientos de ejecución y estímulos para la creación de sociedades de gestión de activos (Consejo de la Unión Europea, 2017).

En marzo de 2018, el BCE publicó un Addendum a su Guía sobre NPL. El documento estableció expectativas supervisoras más concretas sobre la cobertura prudencial de las nuevas exposiciones deterioradas, diferenciando entre exposiciones garantizadas y no garantizadas y teniendo en cuenta la antigüedad del activo. El BCE aclaró que el Addendum no sustituía la normativa aplicable y que no tenía formalmente carácter vinculante, sino que servía de base para el diálogo supervisor y para la evaluación dentro del proceso de revisión y evaluación supervisora (SREP) (BCE, 2018). Aun así, su importancia práctica era considerable: modificaba los incentivos para mantener activos deteriorados en balance y hacía más relevante la capacidad de las entidades para provisionar, vender o recuperar esos activos.

La consulta de la Comisión Europea sobre el *backstop* prudencial permite observar directamente cómo reaccionaron los actores bancarios ante este cambio. La iniciativa 1183 de HYS recibió contribuciones en dos fases: una consulta inicial sobre la evaluación de impacto, cerrada en diciembre de 2017, y una segunda fase sobre la propuesta legislativa COM(2018) 134, cerrada en mayo de 2018. En el corpus analizado (contribuciones individuales de actor identificado) se localizaron nueve contribuciones correspondientes a siete actores del sector: AEB, EBF, AFME, ESBG, Intesa Sanpaolo, Marginalen Bank y Hoist Finance. La AEB fue el único actor español que presentó una contribución directa localizada en las dos fases consultadas. No se localizaron contribuciones directas de Banco Santander, BBVA, CaixaBank, Banco Sabadell, CECA o UNACC en ese corpus concreto. Este resultado sugiere que, en este expediente, la representación de las entidades ausentes pudo canalizarse a través de asociaciones sectoriales tanto españolas como europeas.

La posición de la AEB combinó aceptación del objetivo general y oposición a determinados instrumentos. La asociación comenzaba valorando positivamente la oportunidad de participar en el proceso, pero advertía de que la coexistencia entre el *backstop* de la Comisión y las expectativas supervisoras del BCE podía generar «un alto coste para las entidades» (AEB, 2018b). Su propuesta central consistía en sustituir la

deducción automática de capital por un aumento de los activos ponderados por riesgo de las exposiciones dudosas. También defendía diferenciar entre préstamos garantizados y no garantizados, armonizar la definición de exposición deteriorada con la utilizada por la EBA y evitar que los calendarios rígidos ignorasen la evolución real de los procesos de recuperación y el valor de las garantías.

En términos de la taxonomía del *lobby*, esta contribución reúne varias dimensiones. Es un caso de *lobby* técnico porque formula alternativas de diseño prudencial y discute sus efectos contables y de capital. Es también un caso de *framing*, porque presenta las demandas sectoriales como exigencias de coherencia normativa, proporcionalidad, protección del crédito y preservación de la financiación a la economía real. Finalmente, tiene una dimensión de *lobby* multinivel, puesto que la AEB actúa ante la Comisión en un expediente europeo, mientras que sus argumentos se relacionan con expectativas del BCE, definiciones de la EBA y normas nacionales de insolvencia y ejecución.

La EBF adoptó una posición más generalista, pero convergente en lo esencial. En su contribución inicial sostuvo que «*tackling NPLs is primarily the responsibility of affected banks and Member States*» y añadió que no estaba convencida de que fueran necesarias nuevas medidas europeas más allá de la coordinación (EBF, 2017). La asociación puso el acento en aspectos limitantes como la heterogeneidad de los mercados nacionales, los retrasos judiciales, las diferencias macroeconómicas y la necesidad de respetar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Su propuesta normativa consistía en aceptar la existencia del problema de los NPL, pero desplazar el centro de gravedad desde una regla uniforme hacia una combinación de supervisión flexible, reformas nacionales y soluciones ajustadas a cada cartera.

AFME, por su parte, insistió en los riesgos de duplicación regulatoria. En su contribución afirmó que era necesario «avoid multiple non-aligned and duplicative requirements» (AFME, 2018). La asociación defendió una aplicación más flexible, rechazó el uso indiscriminado de requisitos de Pilar 1 y planteó que las exposiciones adquiridas en el mercado secundario debían recibir un tratamiento diferenciado. ESBG y las entidades individuales formularon objeciones similares sobre la heterogeneidad de los sistemas judiciales y la necesidad de permitir más tiempo para la recuperación de las garantías.

La convergencia de las contribuciones no se produjo tanto en una oposición frontal al objetivo de reducir los NPL como en una defensa compartida de la proporcionalidad, la flexibilidad y la coherencia normativa. En el conjunto analizado aparecen reiteradamente los marcos de estabilidad financiera, proporcionalidad, seguridad jurídica, evidencia técnica, competencia en igualdad de condiciones, heterogeneidad nacional, financiación de la economía real y desarrollo del mercado secundario de NPL. El caso muestra, por tanto, cómo el *lobby* bancario puede operar mediante una coalición discursiva amplia: distintos actores presentan demandas específicas, pero las articulan alrededor de un repertorio común de argumentos técnicos y económicos.

El resultado normativo fue parcialmente compatible con estas posiciones. El Reglamento (UE) 2019/630 mantuvo un *backstop* prudencial de Pilar 1 y no incluyó la propuesta de la AEB de sustituir la deducción de capital por un aumento de los activos ponderados por riesgo. Tampoco eliminó completamente del ámbito de aplicación las exposiciones adquiridas en el mercado secundario. Sin embargo, la norma final introdujo una aplicación prospectiva para las exposiciones originadas después del 26 de abril de 2019, diferenció entre exposiciones garantizadas y no garantizadas, reconoció parcialmente la importancia de las garantías y estableció calendarios más prolongados (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2019a).

La interpretación más plausible, a la vista de estos antecedentes, es la de una acomodación parcial en la calibración, pero no en la arquitectura básica del instrumento, a los planteamientos del sector. Las demandas sectoriales sobre proporcionalidad, garantías, aplicación prospectiva y reconocimiento de las recuperaciones fueron parcialmente incorporadas; en cambio, las demandas relativas a la eliminación del *backstop* de Pilar 1 o a su sustitución por una metodología alternativa no prosperaron. Este resultado es compatible con la existencia de influencia informativa y técnica, pero no demuestra hasta qué punto las asociaciones bancarias fueron decisivas, y revela que su influencia también se pudo ver contrarrestada por otros actores cuyos posicionamientos quizás requerirían un análisis de contraste de mayor profundidad.

El *backstop* constituye, además, un caso útil de demanda sectorial parcialmente rechazada. Como ya se anticipó, la AEB propuso cambiar la técnica central de deducción de capital y el legislador mantuvo esa arquitectura, aunque moduló fechas y coberturas según garantías. La coincidencia de algunos ajustes con peticiones de varias asociaciones no identifica a la autora de cada inciso ni permite descontar las razones prudenciales que también podía manejar el legislador. Si se codifica el resultado por componentes —instrumento de capital, ámbito temporal, tipo de garantía y calendario— se observa una combinación de desacuerdo en el instrumento principal y correspondencias parciales en la calibración.

La aprobación de CRR II y CRD V en 2019 prolongó esta dinámica. El nuevo paquete incorporó elementos vinculados con la adaptación a Basilea III, la ratio de apalancamiento, la ratio de financiación estable, los requisitos de capital y diversas medidas de proporcionalidad para entidades de menor complejidad (Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2019a, 2019b). La tramitación estuvo acompañada por una intensa actividad de las asociaciones europeas. Las 34 reuniones declaradas por la EBF y las 41 de AFME entre 2014 y 2019, si bien versan sobre diferentes temáticas no siempre específicamente declaradas, muestran la existencia de una infraestructura estable de acceso a la Comisión durante el periodo en el que se discutieron el paquete prudencial, los requisitos de capital, la resolución y los mercados financieros.

La evidencia del Registro de Transaparencia de la UE también permite identificar una división funcional de la representación. Los grandes bancos españoles aparecen como interlocutores directos, especialmente Santander y BBVA, mientras que la EBF y AFME actúan como plataformas europeas de agregación y especialización técnica. ESBG cumple una función adicional de representación de entidades de ahorro y grupos con raíces nacionales. La AEB aparece con una presencia menor en número de reuniones, pero con intervenciones documentales de gran densidad técnica en expedientes concretos, como el crédito inmobiliario y el *backstop* de NPL. La ausencia de reuniones declaradas de CECA en el periodo no implica necesariamente ausencia de actividad, ya que parte de sus intereses podía canalizarse a través de ESBG, de la AEB o de contactos nacionales no capturados por el Registro de la Comisión.

En conjunto, el periodo muestra un cambio cualitativo en las estrategias de *lobby* bancario. De acuerdo con la evidencia documental públicamente accesible, los canales de interlocución con las autoridades se diversifican, con un mayor peso contribuciones técnicas, coaliciones sectoriales, consultas públicas europeas y estrategias de representación multinivel. La dimensión relacional también adquiere mayor visibilidad con la puesta en marcha del Registro de Transparencia de la UE: los listados de reuniones declaradas por las organizaciones inscritas permiten observar la regularidad del acceso institucional, aunque no permiten conocer por sí solos el contenido exacto de cada encuentro. El *lobby* público o *outside* aparece principalmente en las consultas y en la publicación de posiciones, mientras que el *lobby* técnico e *inside lobby* se observa con mayor claridad en las alegaciones artículo por artículo, las propuestas de rediseño prudencial y los argumentos sobre capital, provisiones y seguridad jurídica.

Desde la perspectiva del marco conceptual, esta etapa confirma la utilidad de distinguir entre las siete dimensiones de *lobby*. La dimensión directa se observa en las audiencias de la AEB, CECA, UNACC y AHE y en las reuniones declaradas ante la Comisión. La dimensión informacional aparece en las propuestas de calibración, definiciones, calendarios y metodologías prudenciales. La dimensión pública se manifiesta en HYS y en los documentos de posición accesibles. La dimensión coalicional se aprecia en la convergencia parcial entre AEB, EBF, AFME y ESBG. La dimensión multinivel resulta central por la interacción entre autoridades españolas y europeas. La dimensión relacional está documentada de forma indirecta mediante el Registro de Transparencia, aunque no permite todavía analizar con detalle la circulación de personas. Finalmente, la dimensión de *framing* aparece en la utilización recurrente de conceptos como proporcionalidad, estabilidad, seguridad jurídica, competitividad, financiación de la economía real y *level playing field*.

El periodo también permite matizar la hipótesis de captura regulatoria cognitiva. La presencia reiterada de argumentos sectoriales sobre eficiencia, proporcionalidad, competitividad y estabilidad puede haber contribuido a configurar el modo en que

determinados problemas fueron definidos y evaluados. Sin embargo, la evidencia disponible muestra simultáneamente contestación institucional, intervención de consumidores, participación de autoridades supervisoras y rechazo de algunas de las demandas bancarias centrales. Por ello, los resultados permiten hablar de capacidad de acceso, producción de conocimiento técnico-regulatorio y convergencia discursiva, pero no de captura regulatoria plena.

El CGPJ cuestionó la transposición incompleta de varias exigencias de transparencia de la Directiva 2014/17/UE y pidió precisar la protección de los prestatarios; el expediente también recoge la participación de organizaciones de consumidores y otros actores profesionales. La Ley final amplió además la protección a todas las personas físicas y reforzó la información precontractual, la intervención notarial y las reglas imperativas. Este contrapunto muestra que los argumentos bancarios coexistieron con marcos jurídicos y sociales que no fueron absorbidos por la posición sectorial (Consejo de Estado, 2017; Jefatura del Estado, 2019).

En consecuencia, la relación entre *lobby* y concentración durante 2013–2019 puede formularse en términos de mecanismos indirectos, más que de determinación directa del alcance o contenido de las normas. Las nuevas obligaciones prudenciales y de resolución aumentaron la importancia de la escala; el régimen de NPL incentivó la limpieza de balances y el desarrollo de mercados secundarios; la regulación hipotecaria elevó las exigencias de cumplimiento y, al mismo tiempo, reforzó la seguridad jurídica; y los mecanismos de resolución permitieron que entidades inviables fueran transferidas a grupos mayores. Estos procesos contribuyeron a consolidar una estructura bancaria más concentrada, pero la evidencia no permite atribuir esa concentración a estrategias de *lobby* ni a decisiones regulatorias aisladas. Más allá de la falta de evidencia sobre mecanismos causales, la documentación analizada apunta hacia interacción entre regulación europea, decisiones públicas de reestructuración, presión supervisora, estrategias corporativas y actividad organizada de representación sectorial.

5.4.1 Concertación de condiciones: el expediente de derivados financieros

El expediente de competencia S/DC/0579/16 tiene interés específico porque permite observar una coordinación entre competidores documentada por un regulador. A partir de la documentación facilitada por el grupo promotor VAPAT en junio de 2015 y de su denuncia de julio del mismo año, la CNMC declaró acreditada el 13 de febrero de 2018 una práctica concertada de Santander, Sabadell, BBVA y CaixaBank en la fijación del precio de derivados que cubrían créditos sindicados para financiar proyectos, en particular de energías renovables: la apariencia de precio «de mercado» encubría tipos convenidos entre entidades competidoras. La resolución atribuyó a los cuatro bancos una infracción única y continuada de 2006 a 2016 e impuso multas individuales de 23,9, 15,5, 19,8 y 31,8 millones de euros, respectivamente (CNMC, 2018; Audiencia Nacional, 2023a, 2023b).

La Audiencia Nacional anuló en diciembre de 2023 las sanciones recurridas por los cuatro bancos. El matiz probatorio es significativo: en la sentencia de BBVA la Sala consideró ilícita la concertación acreditada en operaciones concretas, pero no probada su continuidad hasta 2016; al situar la última operación acreditada en 2012, apreció la prescripción de la infracción cuando se incoó el expediente. La sentencia de Banco Santander también rechazó la continuidad que sustentaba la sanción (Audiencia Nacional, 2023a, 2023b; Consejo General del Poder Judicial, 2024).

La infracción específica acreditada por la CNMC y el acceso institucional documentado en otros expedientes son evidencias de mecanismos diferentes. La duración y el desenlace judicial no demuestran por sí mismos captura de la autoridad; para valorar incentivos e impunidad haría falta documentar continuidad de las conductas, costes y beneficios, resoluciones firmes, suspensiones, pagos y restituciones. No obstante, existen cuestionamientos en este sentido, como el hecho documentado de que, en noviembre de 2018, la Asociación de Usuarios Financieros (ASUFIN) comunicó a la CNMC indicios de lo que, a su juicio, constituía una coordinación en los anuncios bancarios sobre cómo trasladar a los clientes el coste del impuesto de actos jurídicos documentados mediante diferenciales, comisiones o productos vinculados[12] (ASUFIN, 2018; Audiencia Nacional, 2023a, 2023b; CNMC, 2018).

5.5 Pandemia, segunda ola de fusiones y concentración reciente (2020–31 de julio de 2025)

El último periodo analizado presenta una combinación especialmente intensa de crisis, intervención pública, reestructuración empresarial y conflicto sobre el tamaño considerado adecuado para las entidades bancarias. La pandemia por COVID-19 modificó temporalmente las prioridades regulatorias, desplazando el centro de gravedad desde la reducción de riesgos heredados hacia el mantenimiento del flujo de crédito. Al mismo tiempo, la crisis de rentabilidad, los costes de digitalización y el endurecimiento progresivo de las exigencias prudenciales favorecieron una nueva oleada de operaciones de concentración, encabezada por las fusiones CaixaBank-Bankia y Unicaja-Liberbank.

La etapa se cierra con la OPA de BBVA sobre Banco Sabadell, cuya tramitación permite observar con mayor claridad la interacción entre empresa, patronales, autoridades de competencia, Gobierno y opinión pública. A diferencia de los periodos más remotos, en estos años existe una documentación mucho más abundante sobre las posiciones de los actores: cartas institucionales, documentos técnicos, comunicados corporativos, consultas europeas, resoluciones de la CNMC, informaciones de prensa y registros de transparencia. Esta mayor disponibilidad documental permite identificar varios casos de actividad de *lobby* con un grado de certeza superior. No obstante, sigue siendo necesario

[12] El caso se retoma en la síntesis de la sección 8, «Discusión y conclusiones».

distinguir entre una posición pública, una actuación de representación, una coincidencia con el resultado normativo y una relación causal demostrada.

Tabla 7: Principales hitos de la evolución del *lobby* y la concentración bancaria, 2020–2025

Año y ámbito	Hito normativo, institucional o empresarial	Incidencia sobre la concentración bancaria	Actores, posiciones y canales documentados
2020, España y UE	Medidas de emergencia frente a la COVID-19: avales públicos, moratorias y flexibilización prudencial mediante el Real Decreto-ley 8/2020, el Real Decreto-ley 11/2020 y el denominado paquete bancario europeo de respuesta a la pandemia	Las medidas redujeron el riesgo de una contracción brusca del crédito y evitaron, al menos temporalmente, una oleada de insolvencias bancarias. Su efecto sobre la concentración fue indirecto: reforzaron la posición de las entidades con mayor capacidad de distribución y gestión de programas públicos	La EBF desarrolló *lobby* directo, técnico, coalicional y multinivel ante la Comisión, el BCE, la EBA y la JUR. Solicitó flexibilidad en IFRS 9, provisiones, colchones prudenciales, requisito mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (MREL), apalancamiento y obligaciones de información (EBF, 2020a, 2020b). Categorías 1, 2, 4, 5 y 7
2020, España	Acuerdo de fusión por absorción de Bankia por CaixaBank, anunciado en septiembre y aprobado por las juntas de accionistas en diciembre	Reducción del número de grupos independientes y creación de la principal entidad minorista española, con más de 20 millones de clientes y una cuota conjunta aproximada del 25 % en crédito	CaixaBank y Bankia justificaron la operación mediante los marcos de eficiencia, tamaño, solvencia, recuperación económica y apoyo territorial. La documentación corporativa muestra *lobbying* público y *framing*, pero no permite afirmar por sí sola una intervención causal sobre la decisión regulatoria (CaixaBank, 2020a, 2020b)
2021, España	Autorización de la fusión CaixaBank-Bankia por la CNMC en primera fase, condicionada a compromisos	La CNMC identificó 86 códigos postales en los que la entidad resultante quedaría en situación de monopolio o duopolio débil. La operación convirtió a CaixaBank en líder de la banca minorista	La presentación de compromisos por CaixaBank constituye una actuación directa dentro del procedimiento de control de concentraciones. La CNMC impuso medidas sobre oficinas, cajeros, condiciones comerciales y exclusión financiera (CNMC, 2021a, 2021b)
2020–2024, España	Segunda oleada de operaciones: Unicaja-Liberbank y diversas adquisiciones de ABANCA, Banco	La concentración no se limitó a las dos grandes fusiones. También se produjo una reducción progresiva de entidades	Las entidades utilizaron argumentos de escala, eficiencia, digitalización, solvencia y capacidad de competir. La evidencia permite

Año y ámbito	Hito normativo, institucional o empresarial	Incidencia sobre la concentración bancaria	Actores, posiciones y canales documentados
	Caminos y otras entidades	independientes y una reorganización de redes, marcas y grupos	identificar comunicación corporativa y actuaciones societarias, pero no siempre *lobby* regulatorio atribuible
2022, España	Real Decreto-ley 1/2022 y modificación del régimen de Sareb, permitiendo el control público mayoritario mediante el FROB	Consolidación del papel del Estado en la gestión de activos problemáticos y separación entre los balances operativos de las entidades y los activos heredados de la crisis	El dispositivo puede interpretarse analíticamente como una forma de «cuarentena patrimonial», aunque esa expresión no aparece como marco público atribuible a los actores. No se identifica en este expediente una posición de *lobby* bancaria suficientemente documentada
2022–2025, España	Creación del gravamen temporal sobre determinadas entidades de crédito mediante la Ley 38/2022 y posterior transformación del debate en un impuesto de carácter más permanente	No es una norma de concentración, pero introduce una diferenciación por tamaño y volumen de ingresos que afecta de forma desigual a las entidades y condiciona sus argumentos sobre rentabilidad, solvencia y capacidad de financiación	AEB y CECA articularon una estrategia coalicional de *lobbying* público, mediático y jurídico. El sector presentó el impuesto como una amenaza para el crédito y la competitividad; el Gobierno lo enmarcó como contribución extraordinaria asociada al pacto de rentas y al apoyo público recibido
2021–2024, UE	Propuesta, negociación y aprobación del paquete CRR3-CRD6, junto con la aplicación progresiva de Basilea III y el aplazamiento de un año del la revisión fundamental de la cartera de negociación (FRTB)	El aumento de los costes prudenciales puede favorecer economías de escala y aumentar la presión sobre entidades medianas, aunque no determina por sí mismo una fusión	AFME, EBF y otras asociaciones desarrollaron *lobbying* técnico e informacional mediante documentos de posición, consultas y diálogo institucional. El Registro de Transparencia y el portal HYS hacen más visible esta actividad. Categorías 1, 2, 4, 5 y 7
2024, España	Anuncio de la OPA de BBVA sobre Banco Sabadell y apertura de la segunda fase del expediente de concentración	La operación planteó una nueva reducción potencial del número de grandes grupos y suscitó un debate explícito sobre competencia, crédito a pymes, inclusión financiera y poder de mercado	BBVA defendió públicamente la operación mediante los marcos de estabilidad, capacidad adicional de crédito, internacionalización y competitividad. La CNMC identificó riesgos en banca minorista, pymes, autónomos y medios de pago (BBVA, 2024; CNMC, 2025a, 2025b)

Año y ámbito	Hito normativo, institucional o empresarial	Incidencia sobre la concentración bancaria	Actores, posiciones y canales documentados
2025, España	Autorización de la operación BBVA-Sabadell por la CNMC con compromisos y posterior autorización del Consejo de Ministros con condiciones adicionales	La autorización no implicó todavía la integración efectiva de ambas entidades dentro del periodo observado. El Gobierno exigió mantener durante tres años la personalidad jurídica, los patrimonios y la autonomía de gestión de ambos bancos	La CNMC impuso compromisos territoriales y comerciales. El Gobierno añadió objetivos de interés general relativos a crédito a pymes, trabajadores, cohesión territorial, consumidores, vivienda e innovación (Consejo de Ministros, 2025)
2025, España	Recurso de AEB y CECA contra el nuevo gravamen bancario y debate público sobre capital y solvencia	El conflicto muestra cómo la regulación fiscal y prudencial se incorpora a la disputa sobre el tamaño, la rentabilidad y la capacidad competitiva de las entidades	Las patronales combinaron declaraciones públicas y vía judicial frente al nuevo gravamen bancario (AEB y CECA, 2025).

Fuente: elaboración propia a partir de las normas, expedientes y documentos citados en la tabla y en la sección 5.5, «Pandemia y segunda ola de fusiones». Corte analítico: 31/07/2025.

La pandemia por COVID-19 constituye el punto de partida de esta etapa porque alteró temporalmente la relación entre regulación, solvencia y concentración. En marzo de 2020, el Real Decreto-ley 8/2020 articuló una línea de avales públicos de hasta 100.000 millones de euros para facilitar financiación a empresas y trabajadores autónomos a través de las entidades de crédito (BOE, 2020a). La misma norma introdujo medidas de protección para determinados deudores hipotecarios y justificó la moratoria también por su capacidad para contener el deterioro de la morosidad y preservar la estabilidad financiera. El Real Decreto-ley 11/2020 amplió posteriormente el conjunto de medidas económicas y sociales.

En el ámbito europeo, la respuesta se completó con las directrices de la EBA sobre moratorias y con la modificación temporal del Reglamento de Requisitos de Capital mediante el Reglamento (UE) 2020/873. El objetivo declarado era impedir que la situación sanitaria se transformase inmediatamente en una crisis de solvencia y crédito. Sin embargo, una vez más, el efecto estructural de estas medidas no fue neutral: las entidades de mayor tamaño disponían de más capacidad operativa para canalizar avales, tramitar moratorias y absorber costes regulatorios y tecnológicos. Por ello, aunque las medidas no fueran diseñadas expresamente para favorecer la concentración, sus resultados resultan compatibles con una consolidación de las posiciones relativas de los grandes bancos.

La documentación de la EBF permite observar directamente la actividad de representación del sector durante esta fase. En una carta dirigida el 20 de abril de 2020 al vicepresidente ejecutivo de la Comisión Europea, Valdis Dombrovskis, con copia a responsables de la Comisión, el BCE, la EBA y la JUR, la asociación afirmó que estaba trasladando «the assessment from the viewpoint of banks» (EBF, 2020b, p. 1). El documento no se limitaba a una declaración general: proponía medidas concretas sobre el tratamiento de las exposiciones afectadas por la COVID-19 en IFRS 9, la suspensión temporal del calendario de provisiones para préstamos dudosos, la aplicación del ratio de apalancamiento, los requisitos mínimos de fondos propios y pasivos admisibles (MREL), la revisión fundamental de la cartera de negociación (FRTB) y las obligaciones de información.

La carta también propuso crear un grupo de trabajo conjunto entre la EBF, las asociaciones bancarias nacionales y las autoridades europeas. Desde la taxonomía desarrollada en la sección 2.1, «Definición del *lobby* bancario», este episodio ejemplifica cómo el *lobby* se ejerce mediante la combinación de diferentes estrategias. Existe *lobby directo* porque la asociación trasladó propuestas concretas a responsables institucionales identificables; *lobby* informacional y técnico porque las peticiones se apoyaban en argumentos prudenciales y contables especializados producidos por los técnicos de la organización; *lobby* de coalición porque la EBF actuó junto con las asociaciones nacionales; y *lobby* multinivel porque la interlocución se dirigió a la Comisión, el BCE, la EBA, la JUR y los representantes nacionales.

La EBF utilizó además una estrategia de *lobby* público y de construcción de marcos interpretativos. En su comunicación sobre el paquete bancario europeo de respuesta a la COVID-19, el director general Wim Mijs declaró que «el sector financiero es parte de la solución» (EBF, 2020a). Esta formulación, desde el punto de vista del *framing*, presentaba a los bancos como parte de la solución colectiva y desplazaba el foco desde el riesgo potencial de las entidades hacia su función de intermediación y apoyo a la economía. El marco es relevante porque resignifica una demanda sectorial de flexibilidad prudencial en una medida de interés general.

El segundo gran eje del periodo, en términos de concentración, fue la reanudación de las fusiones. En septiembre de 2020, CaixaBank y Bankia anunciaron el acuerdo de fusión por absorción de Bankia por CaixaBank. La operación se presentó como una respuesta a la necesidad de crear una entidad con mayor tamaño, eficiencia y capacidad de competir. La documentación corporativa auguraba que el grupo resultante sería líder del sistema financiero español, con más de 20 millones de clientes, una presencia territorial amplia y una capacidad reforzada para afrontar la recuperación económica (CaixaBank, 2020a).

La comunicación de CaixaBank resulta especialmente útil para observar la dimensión de *framing*. La entidad vinculó el tamaño con la eficiencia, la solvencia, la digitalización, la capacidad de inversión y el apoyo a familias y empresas. En la junta extraordinaria que

aprobó la operación, el presidente Jordi Gual afirmó que la fusión daría lugar a una entidad «más fuerte, más eficiente y más rentable», mientras que la dirección presentó las sinergias como una oportunidad de creación de valor para accionistas, clientes y sociedad (CaixaBank, 2020b). En este caso, la operación empresarial aparece acompañada de una narrativa pública que presenta la concentración como una condición para mantener la capacidad de servicio y de financiación.

La resolución de la CNMC de marzo de 2021 confirma la relevancia estructural de la operación. El organismo autorizó la absorción en primera fase y señaló que se fusionaban la tercera y la cuarta entidad bancaria del país, dando lugar a la entidad líder en los segmentos de banca minorista (CNMC, 2021a, 2021b). El análisis de la autoridad no se limitó a las cuotas nacionales. También examinó los solapamientos territoriales, los servicios de cajeros y las condiciones de acceso a oficinas. Su conclusión fue que «la operación supone una amenaza para la competencia efectiva en determinados ámbitos del mercado de banca minorista» (CNMC, 2021a).

La CNMC identificó 86 códigos postales problemáticos: 21 en situación de monopolio y 65 en situación de duopolio con una presión competitiva débil[13]. Los compromisos aceptados incluyeron el mantenimiento de oficinas en determinados municipios, la continuidad de condiciones para clientes, límites a determinadas comisiones y medidas de acceso a cajeros. El resultado muestra que la concentración empresarial se evaluó también desde sus efectos territoriales sobre la inclusión financiera y la competencia local (véase cap. 4, «Inclusión financiera»); es decir, que el análisis fue más allá de las cuotas de mercado agregadas.

La evidencia registra en este caso una modalidad de *lobby* directo en sentido procedimental: CaixaBank presentó compromisos y argumentos dentro del expediente de concentración. También existe una dimensión técnica, porque la defensa de la operación exigía justificar sus efectos sobre mercados concretos. Sin embargo, la documentación disponible no autoriza a afirmar que la CNMC adoptara sus condiciones como resultado de una presión informal de la entidad. La resolución puede interpretarse igualmente como un mecanismo de contención institucional de los efectos de una concentración ya decidida por las empresas.

La segunda gran operación fue la fusión entre Unicaja Banco y Liberbank, materializada en julio de 2021 y culminada operativamente durante 2022. Aunque su escala era inferior a la de CaixaBank-Bankia, la operación demostró que la consolidación continuaba afectando también al segmento de entidades medianas. Las justificaciones públicas volvieron a combinar eficiencia, generación de sinergias, solvencia, transformación digital y competitividad. La documentación corporativa de Unicaja presentó la integración como

[13] El análisis de la red municipal de oficinas bancarias se desarrolla en un trabajo separado de este proyecto (véase cap. 2, «Cierre de sucursales bancarias en los municipios españoles»).

una forma de crear valor para clientes y accionistas y de reforzar la estrategia comercial y tecnológica (Unicaja Banco, 2022).

Junto a estas dos operaciones, el periodo incluyó adquisiciones y absorciones de menor tamaño, entre ellas las protagonizadas por ABANCA, Banco Caminos y otras entidades. Estas operaciones llaman la atención sobre el hecho de que la concentración no se produjo únicamente mediante grandes fusiones sistémicas. También avanzó mediante la integración progresiva de redes, marcas, filiales y negocios especializados. Sin embargo, deben distinguirse cuidadosamente las adquisiciones de carteras o filiales, las fusiones jurídicas y los simples cambios de marca. No todas reducen del mismo modo el número de grupos proveedores ni tienen el mismo efecto sobre el mapa territorial de oficinas.

La intervención pública sobre Sareb representa otro hito relevante: el Real Decreto-ley 1/2022 permitió que el FROB adquiriera una participación mayoritaria y que el Estado asumiera el control de la sociedad, después de que Eurostat hubiera reclasificado Sareb dentro del sector de las administraciones públicas (BOE, 2022a). La norma mantuvo la función de Sareb como instrumento de gestión de activos problemáticos y de apoyo a la reestructuración y resolución de entidades.

El conflicto en torno al gravamen bancario introducido por la Ley 38/2022 permite observar otra dimensión de la relación entre concentración y *lobby*. La norma creó una prestación patrimonial temporal para determinadas entidades de crédito, calculada sobre el margen de intereses y las comisiones netas y aplicable a las entidades que superasen determinados umbrales de ingresos (BOE, 2022b). El Gobierno justificó la medida por la necesidad de reforzar el denominado pacto de rentas y por la contribución extraordinaria de un sector que había recibido apoyo público durante la crisis.

La medida no estaba dirigida directamente a reducir o aumentar la concentración. Sin embargo, sí introducía una diferenciación regulatoria asociada al tamaño y al volumen de negocio. Por ello, afectaba a la competencia relativa entre grandes entidades y bancos medianos, y se incorporó rápidamente al debate sobre la rentabilidad, la solvencia y la capacidad de financiación del sistema. Esta conexión es especialmente visible en la respuesta de las patronales.

En octubre de 2024, AEB y CECA difundieron un comunicado conjunto contra la conversión del gravamen en permanente. Su posición combinó *lobby* coalicional y *lobby* público. Las patronales expresaron su «más enérgico rechazo por el impacto para el propio sector y para la economía española» y argumentaron que el impuesto podía reducir la capacidad de financiación, perjudicar la inversión y colocar a España en una posición competitiva desfavorable frente a otros países europeos (AEB y CECA, 2024). El argumentario del comunicado se enmarcó como una defensa del crédito a familias y empresas, más que como una defensa expresa de los intereses de la banca.

La estrategia también incorporó una dimensión jurídica. En 2023 las entidades y las patronales habían recurrido el gravamen temporal, y en 2025 AEB y CECA presentaron un nuevo recurso contra el impuesto aplicable desde ese año. El comunicado justificó la actuación por «sus graves efectos para la financiación de familias y empresas, su impacto negativo para la inversión y, en general, su perjuicio al conjunto de la economía» (AEB y CECA, 2025). La asociación de varias organizaciones permitió construir una posición común, mientras que el uso de argumentos sobre crédito, inversión y competitividad desplazó el centro del debate hacia el interés general. La estrategia se completó con un cauce contencioso: el 3 de junio de 2025, tras la aprobación de la Orden HAC/532/2025, ambas patronales presentaron un recurso contencioso-administrativo formal contra la norma, invocando además advertencias del BCE, el Banco de España y el FMI en apoyo de su posición (AEB y CECA, 2025).

El expediente europeo sobre Basilea III y el paquete CRR3-CRD6 permite observar con más claridad el *lobby* técnico y multinivel. La Comisión presentó la propuesta del paquete bancario en octubre de 2021; el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo político en junio de 2023; y las normas fueron adoptadas en 2024. El paquete incorporó al Derecho europeo los estándares finales de Basilea III, incluyendo modificaciones sobre riesgo de crédito, riesgo operacional, riesgo de mercado y *output floor* (Comisión Europea, s. f.-e, 2024).

Entre las posiciones documentadas sobre el *output floor* destaca la de AFME, formulada como argumento técnico ante la regulación prudencial. La asociación defendió que el mecanismo debía funcionar como un «genuine *backstop*» y «not a constraint» para las entidades (AFME, 2020a). También solicitó que su aplicación se realizara a nivel consolidado de grupo y no de forma fragmentada por entidades jurídicas o jurisdicciones. La pertinencia de la propuesta de AFME para este estudio reside en que subraya que la escala de aplicación del capital puede alterar las condiciones de los grupos diversificados, aunque el documento no cuantifica un efecto sobre la concentración (AFME, 2020a).

La posición de AFME apunta a que la aplicación consolidada de los requisitos prudenciales favorece la gestión del capital a escala de grupo y reduce la penalización de modelos bancarios diversificados. No se trata de una petición explícita de fusiones, pero sí de una intervención sobre las condiciones regulatorias que hacen más o menos atractiva la organización de la actividad mediante grupos grandes y universalistas. En este punto, la categoría de *framing* se articula alrededor de conceptos como proporcionalidad, neutralidad del modelo de negocio, competitividad internacional y capacidad de financiación.

Como se mencionó anteriormente, la disponibilidad de datos públicos sobre posiciones y actividades de *lobby* en el ámbito europeo a través del portal HYS y el Registro de Transparencia ofrece en este periodo una trazabilidad que, si bien no constituye una «huella legislativa» exhaustiva, no existía en los primeros años del recorrido histórico. El

primero permite seguir las distintas fases de preparación, consulta y adopción de las iniciativas europeas; el segundo permite identificar las organizaciones que declaran representar intereses ante las instituciones.

La decisión de la Comisión de retrasar hasta el 1 de enero de 2026 la aplicación europea del FRTB ilustra esta cautela. La Comisión justificó el aplazamiento por la necesidad de preservar unas condiciones de competencia internacionales equilibradas, especialmente ante la incertidumbre sobre el calendario de aplicación en Estados Unidos (Comisión Europea, 2024). La medida coincidía con una preocupación expresada por las asociaciones bancarias, pero esa coincidencia no permite atribuir automáticamente el resultado al *lobby* de AFME, la EBF o las entidades individuales. La evidencia permite afirmar que existió convergencia discursiva y que las asociaciones participaron en el debate, pero no que se haya demostrado causalidad.

Como antecedente de la representación asociativa, el archivo del Comité de Basilea sobre su consulta de 2016 «Reducing variation in credit risk-weighted assets» recoge observaciones de la EBF y del IIF (Banco de Pagos Internacionales [BIS], 2016). La presencia de estas asociaciones no permite atribuirles la posición de todos sus miembros. Tampoco se ha localizado una posición pública específica del IIF sobre el *output floor* del paquete CRR3-CRD6 examinado aquí.

El contraste con el corpus de HYS del expediente CRR3/CRD6 obliga a separar los canales de influencia. En las cuatro publicaciones en referencia a dicho expediente figuran ocho respuestas de actores objetivo entre 210 respuestas totales (3,8 %), todas ellas de asociaciones, sin presencia de ningún banco español. Esa ausencia bancaria no significa falta de intervención: en el mismo expediente constan respuestas asociativas, posiciones públicas y reuniones con autoridades y con el ponente[14].

La conexión con el *lobby* se observa en que ese mismo problema fue formulado por las asociaciones mediante demandas de proporcionalidad, calendario gradual y *level playing field*. El resultado documenta convergencia entre marcos sectoriales e institucionales, pero no permite saber si la primera causó el segundo (Comisión Europea, 2024; AFME, 2020a).

Las asociaciones y seis bancos censados aportan 27 de 435 respuestas (6,2 %) en los doce expedientes HYS nucleares; 44 de 599 (7,3 %) al incluir los nueve expedientes de contexto; y 56 de 694 (8,1 %) en el nivel ampliado que incorpora otras cuatro consultas[15]. Las dos consultas del BCE arrojan 153 de 263 comentarios numerados (58,2 %).

El contraste entre canales es más sugerente que un único porcentaje: una parte de las demandas sectoriales se encuentra en consultas, otra en cartas a autoridades o a

[14] El adjunto de la respuesta 504847 alude a la AEB, pero su autoría no se ha podido confirmar.
[15] La diferencia entre estas proporciones es una propiedad del expediente, la selección del corpus documental analizado y la unidad de recuento.

ponentes y otra en encuentros registrados. La matriz CRR3/CRD6 registra tanto la posición técnica de AFME sobre el tratamiento del capital como reuniones sobre Basilea y documentos dirigidos a parlamentarios. Esta secuencia acredita actividad organizada alrededor de un mismo expediente; pero sin acceso a actas sustantivas ni un cotejo entre borradores, no permite atribuir a ninguna reunión una enmienda específica.

Dentro de CRR3/CRD6 conviene conservar las diferencias entre intereses que comparten lenguaje prudencial. AFME reclamó una aplicación del *output floor* que funcionase como respaldo efectivo y no como restricción dominante sobre el cálculo interno del capital; ESBG advirtió, en su respuesta de diciembre de 2019 a la consulta previa del mismo expediente (publicación 12192, *feedback* 504892), de los posibles efectos del criterio de granularidad sobre el crédito a pymes. Ambas intervenciones invocan razones técnicas, pero identifican costes, segmentos y beneficiarios distintos. El paso analítico siguiente consiste en seguir cada propuesta hasta los textos negociados y confrontarla con la posición de otras asociaciones, teniendo en cuenta que la convergencia en torno a un argumentario de estabilidad no implica una preferencia sectorial homogénea.

Los documentos del expediente muestran posiciones contrapuestas sobre cuánto capital deben mantener los bancos y qué costes deben pesar más en la decisión. En una carta del 30 de noviembre de 2022 dirigida a Irene Tinagli, Jonás Fernández y Cristian-Silviu Buşoi, BusinessEurope y la EBF pidieron mantener el tratamiento transitorio de los préstamos a empresas sin calificación crediticia externa, reducir de 1,4 a 1 el factor utilizado para calcular el riesgo de contraparte en determinadas operaciones de cobertura y convertir en permanente el tratamiento favorable previsto para ciertas hipotecas. Sostuvieron que unas exigencias mayores encarecerían el crédito y la cobertura de riesgos de las empresas.

Finance Watch había defendido en marzo la posición contraria respecto a las empresas sin calificación y las hipotecas: retirar esos tratamientos preferentes, aplicar el *output floor* al conjunto de los requerimientos de capital y respetar el calendario internacional de Basilea III. A juicio de esta organización de la sociedad civil, prolongar las excepciones dejaría a los bancos con menos capital para absorber posibles pérdidas. La carta de BusinessEurope y la EBF también rechazó un recargo de capital para las exposiciones vinculadas a combustibles fósiles. Para discutirlo citó A safer transition for fossil banking, un informe de Finance Watch publicado en octubre, distinto del análisis de marzo (BusinessEurope y European Banking Federation, 2022; Finance Watch, 2022a, 2022b).

La cronología permite situar este contraste de posiciones en una secuencia ordenada de acontecimientos: la propuesta de la Comisión se publicó el 27 de octubre de 2021; la carta conjunta llegó durante la fase parlamentaria posterior al proyecto de informe de mayo de 2022 y anterior a la votación de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo (ECON) del 24 de enero de 2023. El mapa de encuentros registra asimismo acceso del sector a la Comisión y al ponente Jonás Fernández, si bien ni la

dirección de la carta a los miembros del Parlamento, ni la existencia de reuniones prueban por sí mismas la adopción de una enmienda. La persistencia de determinadas transiciones en el texto aprobado, frente a las propuestas de suprimirlas y la oposición documentada de Finance Watch, es una correspondencia sustantiva que amerita un mayor desarrollo en futuras investigaciones; pero a partir del corpus analizado, no es posible identificar el canal de influencia decisivo ni descartar explicaciones institucionales independientes (Parlamento Europeo, 2024; BusinessEurope y European Banking Federation, 2022; Proyecto de investigación, 2026e; secc. 5.6, «Reuniones publicadas»).[16]

En el Reglamento (UE) 2024/1623 esas transiciones se mantuvieron, con plazos y condiciones distintos: el tratamiento de las empresas sin calificación puede aplicarse hasta el 31 de diciembre de 2032; el factor alfa igual a 1, hasta 2029 y solo en el cálculo estándar que sirve de referencia al *output floor* para las entidades que miden el riesgo de contraparte con modelos internos; y el hipotecario, si el Estado miembro lo autoriza y se cumplen los requisitos fijados, combina una ponderación del 10 % para la parte de la exposición hasta el 55 % del valor del inmueble, aplicable hasta 2032, con otra del 45 % para la parte restante hasta el 80 %, aplicable hasta 2029 y elevada después al 52,5 %, al 60 % y al 67,5 % en 2030, 2031 y 2032 (art. 465.3–9 del Reglamento (UE) n.º 575/2013, en la redacción del Reglamento (UE) 2024/1623). Los tratamientos de las empresas sin calificación y de las hipotecas no se suprimieron, como pedía Finance Watch; ninguno de los tres se mantuvo sin plazo ni se extendió a las entidades que aplican el método estándar, como pedía la carta. El resultado es mixto respecto de ambas posiciones, del mismo modo que en el *backstop* de la sección 5.4, «Marco poscrisis y unión bancaria». La carta se dirigió nominalmente al ponente con el que los actores objetivo del estudio registran entre dieciséis y diecinueve encuentros, según la mencionada fuente.

La OPA de BBVA sobre Banco Sabadell constituye el episodio más reciente y explícito de esta etapa de concentración bancaria. La oferta fue anunciada el 9 de mayo de 2024, la CNMC inició la segunda fase del expediente en noviembre de ese año y autorizó la operación con compromisos el 30 de abril de 2025 (CNMC, 2025a, 2025b). El organismo identificó riesgos en banca minorista, financiación de pymes y autónomos y medios de pago. En concreto, detectó 96 municipios en los que la cuota conjunta superaría el 50 % con una adición superior al 15 %, así como 72 códigos postales que quedarían en situación de monopolio o duopolio.

La posición pública de BBVA muestra un uso intenso del *framing* para tratar de orientar la discusión como una cuestión de eficiencia al servicio del bien común. Carlos Torres afirmó que la consulta pública del Gobierno «no era necesaria» y defendió que la

[16] En este caso «transiciones» o «periodo transitorio» designa una regla temporal que permite asignar una menor ponderación de riesgo a la parte suficientemente garantizada de determinadas hipotecas residenciales y, con ello, reducir el capital exigido para esas exposiciones. La propuesta preveía su aplicación hasta 2032; BusinessEurope y la EBF pidieron que ese tratamiento favorable pasara a ser permanente.

operación beneficiaría «a todo el mundo», al permitir una mayor capacidad de crédito, apoyar la internacionalización y generar una entidad más fuerte (Torres, 2025). También sostuvo que la concentración «no es ningún problema en España, donde el sector es muy competitivo». Estas declaraciones articulan una narrativa según la cual el tamaño no reduce la competencia, sino que aumenta la capacidad de financiación y la fortaleza del sistema.

Frente al cuestionamiento de esta fusión por parte de diferentes actores, planteando sus posibles efectos negativos a nivel social y de competencia en el mercado, el banco trata de «cerrar» el debate con sus propios argumentos técnicos. Lo hace mostrando un contraste entre la eficiencia y el beneficio público de sus propuestas, frente a consultas públicas o controles regulatorios considerados innecesarios e incluso perjudiciales para la eficiencia del sector (y por tanto, que acaban deteriorando su contribución social).

La estrategia de influencia de BBVA no se limitó a los medios de comunicación. La entidad presentó compromisos dentro del procedimiento de la CNMC y defendió la suficiencia de las medidas propuestas. En este sentido, el expediente combina actividades de *lobby* directo procedimental, *lobby* técnico y *lobby* público. También puede observarse una estrategia multinivel en cuanto a su público objetivo, puesto que la operación pasó por la CNMC, el Ministerio de Economía, el Consejo de Ministros y, en última instancia, por el mercado de accionistas del Sabadell.

La oferta incorporó además una comunicación directa al accionariado de Sabadell. En el documento presentado ante la Securities and Exchange Commission (SEC), BBVA describió la propuesta como «excepcionalmente favorable», la vinculó a las sinergias y a la complementariedad de ambas entidades y sostuvo que la operación permitiría una mayor escala y capacidad adicional de crédito (BBVA, 2024). Este material permite registrar una estrategia de *lobby* público y de persuasión de mercado dirigida a accionistas y opinión pública, distinta de la actuación procedimental ante la CNMC. La estrategia de comunicación de BBVA incluyó el despliegue de una campaña publicitaria dirigida de forma específica al accionariado de Banco Sabadell, incorporó la defensa de la operación en su informe anual y habilitó canales informativos propios sobre la oferta. Entre estos canales, la campaña publicitaria «De accionistas de BBVA para accionistas de Banco Sabadell», difundida bajo la pregunta «¿Avanzamos?». Su lanzamiento público se produjo el 20 de noviembre de 2024; e incluyó la creación de un *microsite* específico en la sección «BBVA OPA Sabadell» de la web corporativa de BBVA, con piezas dirigidas al accionariado de Sabadell (BBVA, 2025; Reason Why, 2024).

Como fuente nacional complementaria, las fichas consultadas del Registro de Grupos de Interés de la CNMC incluyen a AEB, CECA, UNACC y Banco Santander. CECA, UNACC y Santander enumeran entre sus ámbitos declarados el control de concentraciones económicas y las ayudas públicas. La ficha de AEB señala la elaboración normativa y la unidad de mercado, pero no enumera aquel ámbito. Es una diferencia entre

declaraciones registrales, no una medida de actividad: figurar inscrito o señalar un interés no acredita reuniones con la CNMC, intervención en un expediente concreto ni influencia en su decisión (CNMC, s. f.-b, s. f.-c, s. f.-d, s. f.-e). Además, como se mencionó en la descripción de esta fuente de datos, la información incluida en este registro es muy limitada en cuanto a su contenido.

La CNMC autorizó la concentración con compromisos dirigidos a reducir los riesgos identificados en municipios, códigos postales, oficinas, crédito a pymes, cajeros y servicios de pago. La decisión muestra que la autoridad de competencia no aceptó sin más el marco empresarial de la eficiencia y la capacidad de financiación, sino que contrapuso un marco basado en el poder de mercado, la presión competitiva y la inclusión financiera.

El Consejo de Ministros añadió una capa adicional de control: el 24 de junio de 2025 autorizó la operación con la condición de que BBVA y Sabadell mantuvieran durante tres años su personalidad jurídica, sus patrimonios separados y su autonomía de gestión (Consejo de Ministros, 2025). La condición se extendió a decisiones sobre crédito y financiación, especialmente a pymes, recursos humanos, oficinas, servicios bancarios y obra social. La decisión gubernamental muestra un marco diferente al de BBVA: la cuestión no se redujo a la eficiencia empresarial, la rentabilidad y la competitividad, sino que incorporó aspectos ligados al empleo, cohesión territorial, protección del consumidor, vivienda e innovación que ocupaban un lugar relativamente secundario en la comunicación corporativa.

La controversia también abrió canales de réplica identificables. El estudio «Imprescindibles» de CCOO Servicios (2022) había documentado el descenso de empleo y oficinas durante la reestructuración[17]. Comisiones Obreras (CCOO) y la Unión General de Trabajadores (UGT) remitieron el 30 de julio de 2024 a la CNMC una carta con estimaciones prospectivas de 7.685 a 10.567 puestos y 589 a 883 oficinas en riesgo; son escenarios de los sindicatos, no pérdidas observadas ni resultados confirmados por la CNMC. ASUFIN pidió en abril de 2025 compromisos más duraderos sobre oficinas y condiciones para los clientes; la Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU), en sus alegaciones de mayo al Ministerio de Economía, cuestionó los tres años de mantenimiento comercial y de oficinas y reclamó preservar condiciones más favorables. Estas intervenciones hacen visible quién discute la suficiencia de las medidas propuestas y mediante qué cauce; también cuestionan que el cálculo de eficiencia de la entidad baste para definir el interés general. Sindicatos y consumidores aportan estimaciones y criterios alternativos sobre empleo, acceso y condiciones de la clientela (CCOO Servicios, 2022; CCOO y UGT, 2024; ASUFIN, 2025; CECU, 2025a).

[17] El estudio, en el que se basan las cifras siguientes, desarrolla una métrica propia que no sustituye el censo bancario usado en este capítulo.

Siguiendo con lo anterior, la controversia puede leerse también como una disputa por la autoridad para definir qué cuenta como un análisis técnico suficiente. Desde la perspectiva de Beck (1998), la identificación y distribución de los riesgos no queda cerrada por el cálculo experto (sujeto en sí mismo al debate de posiciones): depende asimismo de qué riesgos se consideran relevantes y para quién. Las asimetrías de poder tradicionales, en la nueva modernidad descrita por Beck, se ven ampliadas con la capacidad de influencia sobre la gestión de los riesgos (y la exposición a los mismos) como factor estructurante de la desigualdad social. En este caso, no se discute el posible beneficio económico de la fusión de entidades, sino el reparto de sus riesgos.

Bourdieu (1988) ayuda a entender cómo una forma particular de clasificar un problema puede adquirir la apariencia de sentido común. En este caso, BBVA sitúa la eficiencia en el centro de la valoración de la operación, mientras que sindicatos y organizaciones de consumidores incorporan al examen el empleo, la cobertura territorial y las condiciones de la clientela. Sus réplicas no invalidan por sí solas las estimaciones bancarias, pero impiden tratarlas como la única descripción técnicamente legítima del interés general.

En un mercado distinto del de derivados, el informe de la CNMC de enero de 2025 sobre remuneración de depósitos concluyó que la concentración puede influir en los tipos ofrecidos, pero tiene un poder explicativo bajo en la comparación estudiada; identificó también costes de cambio de entidad y problemas de comparabilidad de ofertas. No constituye un pronunciamiento sobre un cártel de depósitos ni autoriza a inferir que toda coincidencia de condiciones sea fruto de un acuerdo (CNMC, 2025c).

La intervención pública de las patronales sobre capital y solvencia volvió a aparecer en 2025. La presidenta de la AEB, Alejandra Kindelán, afirmó que «no es momento de endurecer los requisitos de capital del sector bancario» y defendió la fortaleza y liquidez de las entidades como instrumentos para apoyar la economía real (Cinco Días, 2025). Este discurso conecta con el empleado por la EBF durante la pandemia y por AFME en el debate sobre Basilea: la flexibilidad prudencial se presenta como una condición para preservar el crédito, la inversión y la competitividad.

El análisis del periodo permite identificar, por tanto, una relación visible entre *lobby* y concentración. La concentración aparece impulsada por varios factores simultáneos: rentabilidad reducida, costes tecnológicos, presión regulatoria, búsqueda de sinergias, reorganización posterior a la crisis y decisiones de las propias entidades. El *lobby* actúa sobre las condiciones regulatorias y discursivas que hacen posible o más atractiva una determinada estructura de mercado, pero el presente análisis documental no permite afirmar en qué medida el resultado fue fruto de la presión de las asociaciones bancarias.

El vínculo de este periodo con las tipologías identificadas en el marco conceptual se observa de forma especialmente clara en cuatro ámbitos. Primero, el *lobby* técnico y directo de la EBF y AFME sobre las normas prudenciales. Segundo, el *lobby* coalicional de AEB y CECA frente al gravamen bancario. Tercero, el *lobby* público de BBVA, CaixaBank y

otras entidades mediante discursos sobre eficiencia, estabilidad, crédito e inclusión. Cuarto, el *lobby* multinivel, que conecta asociaciones europeas, autoridades de la Unión, reguladores nacionales, Gobierno y órganos de competencia. La categoría de estrategia relacional y redes de puertas giratorias no debe inferirse de estos expedientes: su análisis exige una metodología distinta y se desarrolla separadamente.

La principal limitación de este periodo no es ya la inexistencia de documentación, sino la dificultad de establecer el peso relativo de cada actor dentro de procesos complejos y multicausales. Las cartas, consultas, documentos técnicos, comunicados y declaraciones permiten reconstruir posiciones y canales de acceso. También permiten detectar convergencias entre los marcos empresariales y algunas decisiones institucionales. Pero para demostrar qué actor impuso efectivamente su marco sería necesario un análisis específico de *agenda setting*, trazabilidad de cambios entre borradores, comparación textual de propuestas, análisis de redes y, eventualmente, entrevistas a participantes en los procesos regulatorios. Esta cuestión queda abierta como una posible línea de investigación futura (véase secc. 8.2, «Líneas futuras de investigación»).

5.5.1 Autoridad de Defensa del Cliente Financiero: autorregulación y exigibilidad

El proyecto de Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero (ADCF) ofrece otro precedente de interés para comparar estrategias (véase cap. 8, «Consecuencias de la concentración», secc. 3.2.3.3, «Autoridad de Defensa del Cliente Financiero»). En respuesta a la presión social derivada de la campaña «Soy mayor, no idiota», impulsada por Carlos San Juan en enero de 2022, AEB, CECA y UNACC actualizaron en febrero de 2022 un protocolo sectorial de atención a mayores y en octubre de ese año acordaron una hoja de ruta para zonas rurales (Banco de España, 2023). A través de esta propuesta, se pretendía ofrecer una respuesta alternativa a la creciente demanda de normas legales específicas y de obligaciones de conducta directamente exigibles.

El proceso legislativo registra sucesivas interrupciones. El primer proyecto se publicó en diciembre de 2022; el Congreso aprobó un texto en mayo de 2023, cuya tramitación en el Senado caducó al disolverse las Cortes. El Gobierno presentó otro proyecto en marzo de 2024, publicado en abril; se publicaron enmiendas en diciembre de ese año. La ficha oficial del expediente 121/000018 seguía a 25 de septiembre de 2026 en fase declarada como «Comisión de Economía, Comercio y Transformación Digital: Informe», sin ley aprobada ni hito parlamentario nuevo verificable después del anuncio gubernamental de julio de impulsar la tramitación en septiembre (Congreso de los Diputados, 2022, 2023, 2024a, 2024b, 2026a; Senado, 2023; Ministerio de Economía, 2026).

La oposición sectorial está documentada. La presidenta de AEB sostuvo en 2023 que era preferible mejorar los servicios de reclamaciones del Banco de España, la CNMV y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, y objetó la creación de otro organismo y su coste. El dictamen 354/2024 del Consejo de Estado identifica alegaciones

de AEB, CECA, UNACC, la Asociación de Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos de Pensiones (INVERCO) y la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA); resume una valoración negativa general y objeciones compartidas sobre obligatoriedad, resoluciones vinculantes, cláusulas abusivas e inseguridad ante instrumentos no normativos, pero no permite imputar cada argumento a cada patronal. Atribuye específicamente a CECA la preferencia por un modelo de supervisión «*Twin Peaks*[18]». El Banco de España expuso por separado sus reparos sobre pérdida de información de conducta, coordinación y transición, e indicó como alternativas ese modelo o adhesión voluntaria; la CNMV por su parte hizo observaciones técnicas sobre traspaso y coordinación (AEB, 2023; Consejo de Estado, 2024).

Una fuente individual adicional precisa el abanico de opciones sin atribuir sus argumentos a las patronales: en su informe de enero de 2024, el Comité Consultivo de la CNMV, órgano asesor de esta, defendió conservar y mejorar los servicios de reclamaciones de los supervisores; cuestionó el coste de implantar la nueva Autoridad, el umbral de 20.000 euros y varios puntos de coordinación y diseño. Esta ponencia no equivale al informe institucional de la CNMV ni a los escritos de AEB o de otras entidades. La recopilación de documentos de acompañamiento que publica el Congreso incluye el informe del Comité Consultivo y el del Consejo de Consumidores y Usuarios, pero su índice no relaciona los escritos individuales íntegros de AEB, CECA, UNACC, INVERCO o UNESPA. El dictamen del Consejo de Estado sigue siendo, para ellos, una fuente de síntesis que no justifica atribuciones individuales adicionales (Comité Consultivo de la CNMV, 2024; Congreso de los Diputados, 2024c; Consejo de Estado, 2024).

La comparación literal de versiones no arroja resultados concluyentes. El proyecto de diciembre de 2022 fijaba una tasa de 250 euros por reclamación admitida y remitía la impugnación de las resoluciones vinculantes a la jurisdicción contencioso-administrativa. El texto aprobado en el Congreso en mayo de 2023 y el proyecto de 2024 sustituyeron esa tasa por una financiación cuyo coste se reparte en un 40 % según reclamaciones resueltas y un 60 % según resoluciones favorables a la clientela, y habilitaron la demanda civil contra la resolución vinculante. La AEB reconoció públicamente la modificación de la tasa. Permanecieron la inclusión de clientes potenciales, con ajustes de redacción, determinadas reclamaciones sobre cláusulas abusivas y la vinculación de resoluciones sobre incumplimientos normativos o cláusulas abusivas por debajo de 20.000 euros. El dictamen atribuye asimismo la opción civil a observaciones del Consejo Fiscal y del CGPJ; la coincidencia con una preferencia de la AEB no prueba que esta causara el cambio (Congreso de los Diputados, 2022, 2023, 2024a; Consejo de Estado, 2024; AEB, 2023).

[18] «*Twin Peaks*» designa un modelo de supervisión financiera organizado en torno a dos funciones: una autoridad vigila la solvencia y los riesgos de las entidades; otra supervisa su conducta frente a clientes e inversores. La división responde al objetivo supervisado, con independencia del tipo de entidad financiera.

La diferencia práctica entre instrumentos se puede formular en cuatro preguntas. En un protocolo voluntario, las patronales y entidades participantes pactan el alcance inicial y pueden concretarlo o revisarlo con el Gobierno; el seguimiento publicado aporta información sobre cumplimiento, mientras que la exigibilidad de cada compromiso depende de sus términos y de las normas aplicables. En el proyecto de ADCF, la ley definiría materias y procedimiento, la autoridad resolvería reclamaciones tras la vía interna y una resolución vinculante favorable al cliente, en el supuesto legal, obligaría a la entidad a cumplirla, con acceso de ambas partes a impugnación civil. El proyecto reserva resoluciones no vinculantes para buenas prácticas y usos financieros, reclamaciones a partir de 20.000 euros y otros supuestos previstos; tipifica además determinadas infracciones y sanciones, entre ellas el incumplimiento de resoluciones vinculantes. (Congreso de los Diputados, 2024a, arts. 42-45 y 56-63; Consejo de Estado, 2024).

La contestación de las organizaciones de consumidores permite precisar el desacuerdo existente en parte de la opinión pública. ASUFIN pidió en 2022 actuación de oficio, reparación para afectados que no hubieran reclamado y mayores garantías de independencia; en mayo de 2023 valoró el cambio de tasa, pero reclamó que conservara su efecto disuasorio y criticó la reducción de representación de consumidores en el órgano consultivo. El Consejo de Consumidores y Usuarios, en una nota difundida por CECU en marzo de 2025, reclamó culminar la conformación y entrada en funcionamiento de la Autoridad, frente a las limitaciones de efectividad asociadas al carácter no vinculante de las respuestas de los actuales servicios públicos de reclamaciones. El Consejo de Estado resume conjuntamente aportaciones de ASUFIN, el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU), FACUA y otras entidades sobre umbral, cláusulas abusivas y eventuales multas al reclamante: esos puntos colectivos no se atribuyen aquí individualmente a ASUFIN o CECU (ASUFIN, 2022, 2023; CECU, 2025b; Consejo de Estado, 2024).

El caso muestra una disputa por el diseño de la protección: quién establece los estándares, quién decide sobre una reclamación y con qué mecanismos de remedio. Los protocolos de inclusión y la futura Autoridad no son alternativas excluyentes, según el propio Gobierno, pero hay un contraste entre cómo el sector promueve los primeros y, en cambio, puede ser más estricto a la hora de poner objeciones a los segundos. El corpus documenta la oposición sectorial, una interlocución sostenida y modificaciones coincidentes con algunas preferencias bancarias; esa coincidencia no permite atribuir a las patronales la autoría de los cambios (seccs. 5.5, «Pandemia y segunda ola de fusiones», y 8, «Discusión y conclusiones»; Ministerio de Economía, 2026; Consejo de Estado, 2024).

5.6 Reuniones publicadas por la Comisión Europea y eurodiputados (2014–2024)

Este apartado analiza las reuniones con autoridades de la Comisión Europea entre 2014 y 2024 publicadas por la propia institución y vinculadas a los perfiles de los bancos y asociaciones seleccionados en el Registro de Transparencia de la UE (véase cap. 5,

«Registro de Transparencia de la UE», secc. 4.4, «Reuniones con la Comisión Europea»). La agregación conserva la fecha, el interlocutor y el tema declarado. Para el Parlamento Europeo se utilizan las reuniones publicadas por los eurodiputados, contrastadas con las declaraciones de las organizaciones.

El libro de reuniones[19] reconstruye retrospectivamente 387 observaciones de la Comisión Europea para 2014–2024. De ellas, 384 reciben una categoría formal comparable de interlocutor (comisariado, vicepresidencia, dirección general o gabinete), dos figuran como «no clasificables» y una como «Otros». Así, el subtotal de 386 excluye solo «Otros» e incluye las dos observaciones sin clasificación formal.

Tabla 8: Observaciones de reuniones publicadas por la Comisión Europea, por organización (2014–2024)

Organización	Observaciones	% de 387
Banco Santander	113	29,2 %
EBF	77	19,9 %
AFME	75	19,4 %
BBVA	52	13,4 %
AEB	29	7,5 %
ESBG	21	5,4 %
CaixaBank	13	3,4 %
Eurosif	5	1,3 %
Banco Sabadell	1	0,3 %
UNACC	1	0,3 %
CECA	0	0,0 %
Total	387	100,0 %

Fuente: elaboración propia a partir de las agendas de reuniones publicadas por la Comisión Europea y de la identificación de organizaciones del Registro de Transparencia de la UE. Unidad: organización-reunión; corte analítico 31/07/2025.

La distribución por interlocutor muestra 54 observaciones con comisarios, 27 con vicepresidencias, 46 con direcciones generales, 257 con miembros de gabinete, dos no clasificables y una en «Otros». El predominio de los miembros de gabinete es consistente con una actividad de interlocución técnica y preparatoria, pero no permite atribuir por sí solo mayor influencia a una organización. La serie confirma, en cambio, la combinación de acceso directo de los bancos y acceso asociativo de EBF, AFME, ESBG y AEB, ya observada en el análisis cualitativo.

[19] Corte a 31/07/2025. El libro de reuniones del Registro de Transparencia de la UE figura entre las bases de datos del proyecto.

Un subconjunto temático dentro de las 387 observaciones de la Comisión[20] reúne 36 observaciones cuyo tema declarado menciona Basilea, CRR, CRD o Capital Requirements Regulation entre 2020 y 2022: seis en 2020, veintidós en 2021 y ocho en 2022. Por organización se distribuyen entre Banco Santander (11), AEB (11), EBF (6), AFME (5), BBVA (2) y CaixaBank (1); 31 constan con miembros de gabinete como interlocutor principal, dos con vicepresidencias, dos con comisarios y una con dirección general. Este subconjunto revela, como mínimo, un interés activo del sector bancario por transmitir de forma directa sus posiciones al ámbito institucional.

Para el Parlamento Europeo se reconstruyen 156 observaciones de 2021–2024. De ellas, 56 corresponden al subconjunto de tres bancos con observaciones positivas en este control: Banco Santander (38), CaixaBank (14) y BBVA (4) (Proyecto de investigación, 2026a).[21]

Tabla 9: Observaciones de reuniones publicadas por eurodiputados, por organización (2021–2024)

Organización	2021	2022	2023	2024	Total
Banco Santander	1	13	16	8	38
BBVA	0	1	2	1	4
CaixaBank	0	5	6	3	14
Banco Sabadell	0	0	0	0	0
EBF	0	18	10	7	35
AFME	1	10	14	5	30
ESBG	0	5	3	3	11
Eurosif	1	0	1	2	4
AEB	1	6	6	5	18
CECA	0	1	0	1	2
UNACC	0	0	0	0	0
Total anual	4	59	58	35	156

Fuente: elaboración propia a partir de las reuniones publicadas por eurodiputados, cotejadas con las declaraciones de las organizaciones en el Registro de Transparencia de la UE. Unidad: organización-reunión; corte analítico 31/07/2025.

La intensidad y el calendario del acceso son observables con el siguiente ejemplo: en el expediente parlamentario 2021/0342(COD), Jonás Fernández, ponente en la ECON, figura como interlocutor en veinte observaciones de organizaciones del corpus, correspondientes a dieciséis encuentros. En las agendas publicadas por Fernández

[20] Se trata de un filtro del tema declarado, que incluye la grafía «Basel 111» de una fuente y excluye menciones inespecíficas a «Banking Package». No mide el tiempo invertido ni el contenido de las conversaciones.
[21] Las 156 observaciones parlamentarias incluyen asociaciones y bancos. El subtotal de 56 corresponde a Santander, CaixaBank y BBVA; Banco Sabadell figura con cero observaciones en la tabla 9.

constan cinco reuniones con Santander en su calidad de ponente —cuatro sin otras organizaciones declaradas y una compartida con AEB y BBVA el 27 de abril de 2023—, además de otra con Fernández como miembro el 4 de julio de 2023, sin procedimiento indicado. Constan asimismo dos reuniones con CaixaBank cuando Fernández actuaba como ponente, una junto con CECA.

El núcleo temático de 36 observaciones permite afinar la expresión «acceso bancario»: catorce corresponden a tres grandes bancos —Banco Santander (11), BBVA (2) y CaixaBank (1)— y veintidós a las asociaciones bancarias AEB (11), EBF (6) y AFME (5). El máximo de veintidós menciones en 2021 coincide con la preparación y presentación del paquete, aunque no permite inferir que las reuniones anteriores originaran la propuesta. La pauta sugiere una división de tareas entre acceso directo y agregación asociativa que debe examinarse en los documentos de posición.

Conviene enfatizar, en términos metodológicos, que las 387 observaciones de la Comisión proceden de las agendas publicadas por esa institución y se vinculan a las organizaciones seleccionadas; las 36 son un filtro de temas declarados, y las veinte observaciones ante Jonás Fernández equivalen a dieciséis encuentros tras reunir las citas expresamente conjuntas.

Los recuentos anteriores solo tienen numerador: registran las reuniones de las organizaciones seleccionadas, no las que las mismas autoridades mantuvieron con otros actores. Para el paquete bancario, ese denominador puede construirse con las reuniones que el ponente y los ponentes alternativos publican en la ficha de cada procedimiento y con las exportaciones oficiales de la Comisión. En el expediente del Reglamento, 2021/0342(COD), Jonás Fernández publicó 62 reuniones como ponente entre diciembre de 2021 y noviembre de 2023. El desglose temático disponible aquí identifica 47 con bancos, asociaciones u otras entidades financieras, ocho con autoridades públicas y una con una organización de la sociedad civil (Finance Watch); las seis restantes no tienen categoría asignada en este recuento. Diecinueve incluyen al menos un actor objetivo de este estudio; tres de ellas —BBVA, Unicaja Banco y ESBG— no figuraban en la reconstrucción hecha desde los perfiles de las organizaciones. El conjunto del ponente y los ponentes alternativos del Reglamento y de la Directiva, 2021/0341(COD), suma 244 reuniones: 197 (80,7 %) con el sector financiero y cinco (2 %) con la sociedad civil (Parlamento Europeo, 2026a, 2026b). Esta distribución no demuestra que el ponente concediera un acceso privilegiado: también puede reflejar diferencias en las solicitudes de reunión, el interés de cada actor y la publicación de las agendas, factores que el listado no permite separar.

Estas cifras permiten contrastar la estimación realizada por la organización Finanzwende (2023): unas 200 reuniones de ponentes y ponentes alternativos del paquete bancario, solo cuatro con la sociedad civil, y 176 reuniones del sector financiero sobre Basilea III con comisarios, gabinetes y directores generales de la Comisión, frente a dos de la sociedad

civil. En la Comisión, la comisaria McGuinness, el vicepresidente ejecutivo Dombrovskis, sus gabinetes, el gabinete de la presidenta y el director general de la Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales (DG FISMA) publicaron entre diciembre de 2019 y noviembre de 2024 226 reuniones cuyo tema menciona Basilea, CRR, CRD, requisitos de capital, el paquete bancario, el *output floor*, el FRTB o la regulación prudencial. Más de nueve de cada diez fueron con bancos o asociaciones del sector financiero y cinco con la sociedad civil, todas con Finance Watch (Comisión Europea, 2026a; Finanzwende, 2023).

Todas estas cifras dependen de lo que cada institución publica. La Comisión solo difunde de forma proactiva las reuniones de comisarios, miembros de gabinete y directores generales: en la DG FISMA, ALTER-EU (2017) estimó que el 81 % de las reuniones con grupos de interés celebradas entre enero y julio de 2016 correspondía a personal de nivel inferior no sujeto a esa publicación, y que el 92 % de estas se mantuvo con intereses empresariales. Los listados parlamentarios, por su parte, son autodeclaraciones de cada eurodiputado.

Los grupos consultivos aportan otra fuente de información sobre la cercanía del *lobby* bancario a los ámbitos técnicos que rodean a las instituciones europeas, si bien de alcance más delimitado que los analizados anteriormente. Un caso que merece mención es el informe de 2023 del panel asesor de la Comisión sobre préstamos dudosos; dicho documento enumera 25 integrantes de dicho panel, entre ellos BBVA, Banco Sabadell y la EBF, junto a ASUFIN, la Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO) y la Organización Europea de Consumidores (BEUC) y otros participantes del mercado. La Comisión atribuye al panel asesoramiento sobre el desarrollo de mercados secundarios y las directrices para la venta de estos activos. La composición acredita participación en un espacio técnico relacionado con la limpieza de balances; si bien no establece que el panel interviniera en las decisiones sobre fusiones ni que sus propuestas determinaran el contenido de una norma (NPL Advisory Panel, 2023; Comisión Europea, 2026b).

La reconstrucción cronológica muestra que una parte sustancial de la concentración se produjo a través de instrumentos públicos de reestructuración, resolución y control de concentraciones, y no solo mediante decisiones empresariales. En este proceso, resulta necesario identificar cómo las estrategias de influencia del *lobby* bancario se dirigen a la conformación y el funcionamiento de una institución clave como el FROB, que articuló buena parte de esos instrumentos a partir de 2009.

6. El FROB como mecanismo institucional de reestructuración y concentración bancaria

El FROB constituye un caso institucional específico dentro del análisis del *lobby* bancario y la concentración en España. A diferencia de los apartados anteriores, centrados en la evolución cronológica de las políticas, las operaciones corporativas y las posiciones

públicas de los actores, este apartado examina una institución que actuó simultáneamente como instrumento de recapitalización, autoridad de reestructuración, gestor de participaciones públicas y ejecutor de decisiones europeas de resolución. Además, permite conectar los distintos periodos históricos analizados y observar cómo la concentración bancaria fue progresivamente articulada mediante instrumentos públicos de integración, recapitalización, resolución, adjudicación y desinversión.

La trayectoria del FROB, como se ha apuntado brevemente en referencia a los diferentes periodos, muestra una transformación progresiva: nació en 2009 como un fondo destinado a facilitar la reestructuración y recapitalización de entidades, especialmente cajas de ahorros, y terminó integrado en la arquitectura europea de resolución bancaria como autoridad pública con competencias ejecutivas. En ese proceso, el FROB contribuyó a convertir la crisis bancaria en una reorganización profunda del mercado, caracterizada por la reducción del número de entidades, la absorción de operadores débiles por grupos de mayor tamaño, la transferencia de activos deteriorados a vehículos específicos y la consolidación de un sistema más concentrado.

Tabla 10: Principales hitos institucionales del FROB y su relación con la concentración bancaria

Fecha y ámbito	Hito institucional	Actores, canales y evidencia	Relación con la concentración bancaria
2009, España	El Real Decreto-ley 9/2009 crea el FROB	Gobierno, Banco de España, Ministerio de Economía y Fondo de Garantía de Depósitos. La norma vincula la ayuda pública a planes de reestructuración e integración	La recapitalización deja de orientarse únicamente a preservar entidades individuales y se vincula a la reducción de capacidad instalada y costes
2009, España	Presentación pública del FROB como instrumento de intervención y reorganización	Declaraciones de la ministra Elena Salgado y comunicación institucional sobre fusiones, recapitalización y gestión de entidades	Se consolida un *framing* basado en eficiencia, estabilidad y utilización condicionada de recursos públicos
2010–2011, España	Integraciones, fusiones y SIP apoyados por el FROB	FROB, Banco de España, cajas de ahorros y entidades receptoras. La ayuda pública se condiciona a planes de viabilidad y reorganización	Se acelera la transformación de las cajas y la concentración previa a la intervención europea
2012, UE y España	Memorando de Entendimiento y Real Decreto-ley 24/2012	Comisión Europea, Eurogrupo, Banco de España, Ministerio de Economía y FROB	El FROB adquiere una posición central en la reestructuración y resolución, con instrumentos que facilitan ventas, transferencias y absorciones

Fecha y ámbito	Hito institucional	Actores, canales y evidencia	Relación con la concentración bancaria
2012, España	Ley 9/2012 y creación operativa de Sareb	FROB, Ministerio de Economía, Banco de España, Comisión Europea y Sareb	La separación de activos deteriorados facilita la viabilidad de las entidades transferidas y la venta de sus negocios a grupos compradores
2012–2013, España	Recapitalización de las entidades del Grupo 1	FROB, BFA-Bankia, Catalunya Banc, NCG Banco y Banco de Valencia. El FROB asume participaciones y ejecuta planes de recapitalización	La propiedad pública permite controlar procesos posteriores de venta, integración o liquidación ordenada
2013–2014, España	Venta y desinversión de entidades intervenidas	FROB, Fondo de Garantía de Depósitos, Banco de España y entidades adquirentes	Las operaciones de venta a grupos solventes reducen el número de operadores independientes y consolidan posiciones de mercado
2014–2015, UE y España	Directiva de Recuperación y Resolución Bancaria, Mecanismo Único de Resolución y Ley 11/2015	Comisión Europea, JUR, BCE, FROB y autoridades nacionales	El FROB pasa de ser principalmente un fondo de rescate a actuar como autoridad ejecutiva dentro de una red europea de resolución
2016–2017, España y UE	Integración Bankia-BMN y resolución de Banco Popular	FROB, CNMC, Banco de España, JUR, Santander y Bankia	Se utiliza la integración para recuperar ayudas públicas y la resolución para transferir rápidamente un banco inviable a un grupo de mayor tamaño
2020–2022, España	Integración Bankia-CaixaBank y modificación del régimen de Sareb	FROB, Banco Financiero y de Ahorros (BFA), Bankia, CaixaBank y Gobierno	La concentración continúa mediante operaciones corporativas privadas con participación pública indirecta y mediante la consolidación del Estado como principal accionista de Sareb
2022–2025, España	Gestión de participaciones, activos y obligaciones heredadas de la reestructuración	FROB, Sareb, BFA, autoridades europeas y entidades participadas	El FROB adopta un papel más residual y patrimonial, aunque sigue gestionando las consecuencias institucionales de la concentración producida durante la crisis

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa y los expedientes citados en la sección 6, «El FROB».

El diseño inicial del FROB debe interpretarse en el contexto de la crisis financiera y del agotamiento del modelo de expansión de las cajas de ahorros. El Real Decreto-ley 9/2009 no se limitó a crear un mecanismo de inyección de capital. Su exposición de motivos vinculó expresamente la reestructuración a la necesidad de «adecuar la capacidad instalada y las estructuras de costes del sistema financiero» (BOE, 2009). La norma permitía que los planes de reestructuración incluyeran fusiones, absorciones, cesiones globales de activos y pasivos o cualquier otra operación orientada a garantizar la viabilidad de la entidad.

Esta formulación muestra que la ayuda pública se diseñó desde el principio como un instrumento condicionado a la reorganización del mercado. La intervención no tenía como objetivo conservar intacta la estructura previa, sino reducir el exceso de capacidad, racionalizar redes y costes y favorecer la integración de entidades con problemas de solvencia o de escala. El FROB se situó así en la intersección entre dos objetivos potencialmente tensionados: preservar la estabilidad financiera y promover una transformación estructural del sistema bancario.

La comunicación pública de la época confirma que esta función reorganizadora formaba parte del marco interpretativo con el que se presentó la institución. En una entrevista publicada en junio de 2009, la ministra Elena Salgado describía que ante la intervención de una entidad en situación crítica «el Banco de España asume la gestión, inyecta capital y diseña un plan» (El País, 2009b).

Estas declaraciones y planteamientos normativos son reveladoras del *framing* dominante en la comunicación institucional. La crisis del sistema bancario no se presentó únicamente como un problema de insolvencia de determinadas entidades, sino que también se definió como un problema estructural asociado al exceso de capacidad instalada, la duplicación de redes y servicios centrales, la fragmentación institucional de las cajas de ahorros y la existencia de costes que dificultaban su viabilidad. Esta doble definición del problema tuvo consecuencias importantes: si la crisis se hubiera interpretado exclusivamente como una falta temporal de liquidez o como una dificultad limitada a ciertas entidades, la respuesta lógica habría sido inyectar capital y preservar su estructura. Al presentarla también como un problema estructural de tamaño y eficiencia, las fusiones, absorciones y reducciones de capacidad pudieron justificarse como parte de la solución general.

El encuadre se proyectó asimismo sobre la definición de las alternativas de política pública. La utilización de recursos estatales dejó de aparecer como una ayuda incondicionada destinada a mantener el *statu quo* y pasó a vincularse a planes de viabilidad, integración, racionalización de costes y reducción de estructuras duplicadas. Las fusiones podían presentarse así no solo como decisiones empresariales, sino como instrumentos para proteger la estabilidad financiera, mejorar la eficiencia y asegurar la continuidad de las entidades viables. En este sentido, el *framing* transformó el significado

político de la concentración: dejó de ser únicamente una estrategia de crecimiento de los bancos adquirentes y pasó a aparecer como una medida de saneamiento y reorganización del sistema.

Desde la taxonomía desarrollada en el marco conceptual, este episodio constituye principalmente un proceso de construcción de marcos interpretativos mediante *lobby* público e institucional. El argumentario de la eficiencia, la reducción de capacidad y la necesidad de entidades más sólidas fue utilizado tanto por responsables públicos como por representantes del sector, mostrando un alto grado de convergencia discursiva. No obstante, el presente análisis carece de evidencia suficiente como para determinar la relación causal que sería necesaria en términos de demostrar una captura regulatoria efectiva.

Durante la primera etapa, el FROB funcionó como un mecanismo de acompañamiento financiero a las integraciones. Las ayudas se vinculaban a planes de viabilidad y a procesos de reorganización que debían mejorar la eficiencia de las entidades resultantes. La consecuencia fue que la crisis aceleró una concentración que ya se encontraba en marcha, pero que hasta ese momento avanzaba de forma más fragmentada y gradual. Las fusiones de cajas, los SIP y las absorciones por grupos bancarios permitieron transformar un mapa compuesto por numerosas entidades regionales en otro dominado por un número reducido de grupos de mayor dimensión.

La importancia del FROB en esta fase reside tanto en el volumen de recursos movilizados como en la condicionalidad institucional de esos recursos. El apoyo público alteró los incentivos de las entidades y de sus órganos de gobierno: la supervivencia dejó de depender exclusivamente de la capacidad de cada caja para obtener financiación o captar capital en el mercado, y pasó a estar vinculada a la posibilidad de integrarse en una operación respaldada por el Estado. En este sentido, el FROB actuó como un mecanismo de selección y reordenación del mercado.

El punto de inflexión se produjo en 2012, cuando la reestructuración española quedó integrada en el programa europeo de asistencia financiera y en el Memorando de Entendimiento acordado con las instituciones europeas. El Real Decreto-ley 24/2012 y la Ley 9/2012 ampliaron sustancialmente el marco de intervención. La lógica dejó de ser únicamente la de facilitar integraciones voluntarias y pasó a incluir instrumentos de resolución para entidades inviables o con graves problemas de solvencia. La Ley 9/2012 incorporó tres instrumentos principales: la venta del negocio a un adquirente, la transferencia de activos y pasivos a una entidad puente y la segregación de activos deteriorados a una sociedad de gestión. Asimismo, estableció como objetivos la continuidad de las funciones esenciales, la prevención del contagio, la protección de los depositantes y la «utilización más eficiente de los recursos públicos» (BOE, 2012e). El FROB pasó a ocupar una posición central en la ejecución de estas medidas, con capacidad

para aprobar planes de reestructuración, intervenir entidades y ejecutar operaciones de resolución.

El cambio institucional fue decisivo para la concentración bancaria. La integración ya no dependía necesariamente de la voluntad de dos entidades o de sus órganos de gobierno. Una entidad inviable podía ser vendida, absorbida o despojada de determinados activos con el objetivo de preservar sus funciones esenciales y reducir el coste para el erario. De este modo, la concentración pasó a producirse también mediante procedimientos de resolución, y no únicamente a través de operaciones corporativas negociadas entre entidades.

En esta transformación desempeñó un papel importante la creación de Sareb. El Real Decreto 1559/2012 estableció el régimen jurídico de la sociedad de gestión de activos y de los fondos de activos bancarios, con el objetivo de recibir activos procedentes de entidades sometidas a procesos de reestructuración o resolución (BOE, 2012f). La transferencia de activos inmobiliarios deteriorados puede interpretarse como una operación de separación o «cuarentena» del riesgo[22]: los activos problemáticos se extraían de los balances de las entidades, mientras que el negocio bancario viable podía ser recapitalizado, vendido o integrado en otro grupo.

La segregación de activos muestra que la concentración no dependió únicamente de la desaparición formal de entidades, sino que también fue necesario modificar previamente la composición de sus balances para que determinados negocios pudieran ser adquiridos por otras de mayor tamaño. La segregación de activos deteriorados actuó así como condición de posibilidad para algunas operaciones posteriores de venta y absorción.

La recapitalización de las entidades del Grupo 1 muestra con claridad esta función. En diciembre de 2012, el FROB anunció la recapitalización de BFA-Bankia, Catalunya Banc, NCG Banco y Banco de Valencia por un importe conjunto de 36.968 millones de euros (FROB, 2012). En algunos casos, el FROB pasó a controlar la totalidad o la práctica totalidad del capital de las entidades. La recapitalización no tuvo como resultado la preservación indefinida de esos grupos como operadores independientes, sino su preparación para posteriores procesos de venta, integración o resolución.

La entrada del Estado en el capital modificó temporalmente la estructura de propiedad, pero no eliminó la lógica de concentración. Al contrario, permitió que una institución pública controlara el calendario, las condiciones y el procedimiento de desinversión. La propiedad pública se convirtió en una fase intermedia entre la crisis de la entidad y su transferencia a un grupo comprador. En este sentido, el FROB no fue solamente un

[22] La metáfora de la «cuarentena» debe entenderse como una herramienta analítica para interpretar el enmarcado, no tratándose de una expresión atribuida, en la documentación analizada, a ningún autor o entidad en particular.

mecanismo de rescate, sino también una plataforma de reorganización patrimonial del sistema bancario.

Esta función se observa en las operaciones de venta y desinversión realizadas entre 2013 y 2014. La transferencia de Banco de Valencia a CaixaBank, la venta de Catalunya Banc a BBVA, la adjudicación de NCG Banco a Banesco o la venta de Banco Gallego a Banco Sabadell forman parte de una misma secuencia institucional, aunque cada operación tuviera características jurídicas y financieras específicas. En todas ellas, la concentración fue el resultado de un proceso en el que la entidad adquirente recibió un negocio previamente saneado, recapitalizado o respaldado mediante garantías públicas.

La existencia de procedimientos competitivos y de obligaciones de transparencia no elimina la relevancia de la decisión institucional, dado que el FROB debía seleccionar o facilitar la selección de adquirentes capaces de garantizar la continuidad del negocio y minimizar el coste público. En algunos casos, el resultado fue la transferencia de entidades intervenidas a los principales grupos bancarios nacionales. Por tanto, las reglas de resolución podían favorecer la concentración incluso sin que existiera una intervención directa de los adquirentes en la decisión concreta.

Los análisis recogidos en otros capítulos de este trabajo[23] permiten afirmar con bastante seguridad que las operaciones produjeron efectos concentradores. Es más difícil, sin embargo, determinar si las entidades adquirentes influyeron causalmente en el diseño de cada proceso o si se limitaron a participar como compradores en un procedimiento definido por las autoridades. Esta diferencia es fundamental para el análisis del *lobby*. La compra de una entidad intervenida, la presentación de una oferta o la comunicación pública de las ventajas de una operación no equivalen automáticamente a una actividad de *lobby* dirigida a modificar la decisión del FROB.

A partir de 2014 y 2015, el papel del FROB se transformó nuevamente como consecuencia de la construcción de la unión bancaria. La Directiva 2014/59/UE y el Reglamento relativo al Mecanismo Único de Resolución introdujeron un marco europeo común, posteriormente incorporado al ordenamiento español mediante la Ley 11/2015. El FROB dejó de ser únicamente un fondo financiado con recursos públicos para convertirse en la autoridad ejecutiva de resolución española integrada en una arquitectura europea (BOE, 2015b; FROB, s. f.-a).

En el caso del FROB, lo anterior implica su inserción en un ecosistema de relaciones institucionales más internacionalizado: la Comisión Europea, el BCE, la JUR, el Banco de España, la CNMV, la CNMC y el propio FROB actuaron dentro de un entramado multinivel en el que las decisiones nacionales estaban cada vez más condicionadas por normas y

[23] Véase el análisis de concentración bancaria elaborado para este proyecto (nivel provincial) (véanse cap. 3, «Transformación de la red bancaria en las provincias españolas», y cap. 1, «Concentración bancaria, transmisión monetaria y rentabilidad récord: un análisis del sistema bancario español en perspectiva europea, 2008-2025»).

procedimientos europeos; así como expuestas a una estructura de demandas que no necesariamente tenía que coincidir con la registrada a escala nacional.

La documentación revisada acerca del FROB ejemplifica una importante asimetría registrada también de modo transversal en los antecedentes analizados en la sección anterior: la diferente disponibilidad de información pública en las fases de diseño y ejecución normativa. En la fase de diseño normativo es relativamente más común encontrar rastros relativamente identificables (y directamente atribuibles) de la intervención de asociaciones y entidades, como por ejemplo alegaciones a proyectos normativos, documentos técnicos, declaraciones públicas, participación en consultas y posiciones formuladas ante organismos nacionales y europeos. Estas fuentes permiten identificar, al menos parcialmente, quién intervino, sobre qué asunto y mediante qué argumentos.

La situación es diferente en las decisiones operativas de resolución de entidades concretas. Las resoluciones del FROB, la JUR, el Banco de España o la Comisión Europea explican normalmente los fundamentos jurídicos, financieros y de estabilidad que justifican la intervención, la venta o la adjudicación de una entidad, pero no siempre permiten reconstruir las comunicaciones mantenidas previamente con los posibles compradores ni la eventual influencia de sus posiciones sobre el resultado. Por ello, que un banco aparezca como adquirente, presente una oferta o resulte beneficiario de una resolución no constituye por sí mismo evidencia de actividad de *lobby*. La documentación públicamente disponible acredita con mayor claridad la decisión institucional y sus efectos sobre la concentración que las actividades privadas de influencia que pudieron precederla. Esta diferencia debe interpretarse como una limitación de trazabilidad documental, más que como una prueba o insinuación de inexistencia de actividad de *lobby*.

Por ello, el análisis del FROB aporta un resultado relevante para la investigación: la arquitectura institucional que produjo la concentración bancaria española fue progresivamente europeizada, mientras que la evidencia disponible sobre la intervención directa de las redes internacionales de *lobby* en cada operación concreta es mucho más limitada. En otras palabras, las redes europeas aparecen con claridad como espacios de decisión y coordinación pública, pero no siempre como canales documentados de representación de intereses privados.

La resolución de Banco Popular en 2017 permite observar esta nueva fase. La JUR declaró que la entidad estaba «failing or likely to fail» y acordó su venta a Banco Santander por la cantidad simbólica de un euro, siendo el FROB quien ejecutó en España la decisión europea (JUR, 2017). El resultado fue una concentración inmediata del negocio de Popular en uno de los principales grupos bancarios nacionales, pero la operación no respondió al modelo clásico de fusión negociada entre dos entidades solventes: se trató de una

resolución de emergencia basada en la inviabilidad de la entidad y en la necesidad de preservar la estabilidad del conjunto del sistema financiero.

Una lógica diferente se observa en la operación Bankia-BMN. En este caso, la integración se planteó como una operación corporativa orientada, entre otros objetivos, a maximizar la recuperación de las ayudas públicas. El FROB presentó la operación como una vía para mejorar la eficiencia y reforzar la capacidad de devolución de recursos, mientras que la CNMC la examinó desde la perspectiva de la competencia (FROB, 2017; CNMC, 2017). La autorización de la operación muestra cómo las autoridades podían compartir una valoración favorable de la concentración por razones de eficiencia y recuperación de fondos, aunque cada institución aplicara un criterio jurídico distinto.

Desde la perspectiva taxonómica introducida en el marco conceptual, este caso permite diferenciar entre dos dimensiones. Por un lado, existe una dimensión de *framing*, basada en presentar la integración como solución eficiente, necesaria para recuperar ayudas y compatible con la estabilidad. Por otro, existe una dimensión institucional y técnica, relacionada con la elaboración de informes, la evaluación de alternativas y la aplicación de las normas de competencia y resolución. La coincidencia entre los argumentos empleados por la entidad y los utilizados por las autoridades es significativa, pero tampoco permite concluir que la posición privada se impusiera en términos de relación causal.

La integración de Bankia en CaixaBank, aprobada en 2020 y ejecutada en 2021, prolongó esta tendencia de concentración, aunque no constituyó una operación de resolución del FROB comparable a las de la primera etapa de la crisis. La participación pública en Bankia y la posición del Estado a través de BFA hicieron que la operación tuviera una dimensión institucional específica, pero el proceso se articuló como una operación corporativa sometida a las autorizaciones regulatorias correspondientes. El FROB actuó principalmente como gestor de una participación pública y como parte del entramado de decisión asociado a la desinversión, no como promotor directo de una resolución de emergencia.

La modificación del régimen de Sareb mediante el Real Decreto-ley 1/2022 consolidó otra dimensión del papel residual del FROB. El Estado pasó a controlar la mayoría del capital de la sociedad, lo que reforzó la naturaleza pública de una institución creada durante la crisis para gestionar activos deteriorados. En esta fase, el FROB aparece menos como instrumento de concentración inmediata y más como gestor de las consecuencias patrimoniales, financieras y jurídicas de la reestructuración anterior.

La evolución descrita permite formular cuatro conclusiones analíticas. En primer lugar, el FROB fue un mecanismo central de concentración bancaria porque vinculó la ayuda pública a la reorganización de entidades, facilitó la transferencia de negocios y permitió seleccionar compradores o estructuras de salida. En segundo lugar, sus efectos concentradores no fueron siempre consecuencia de una decisión explícita de promover

fusiones, sino también de la resolución de entidades inviables, la segregación de activos deteriorados y la necesidad de preservar funciones esenciales con el menor coste público posible.

En tercer lugar, la evidencia de *lobby* es más clara en el entorno de elaboración de las normas generales que en las decisiones concretas del FROB. Las posiciones sectoriales, la participación técnica, la producción de argumentos sobre eficiencia y solvencia y el uso de marcos públicos favorables a la consolidación son compatibles con varias dimensiones de la taxonomía de *lobby* desarrollada en la sección 2.1, «Definición del *lobby* bancario».

En cuarto lugar, el caso muestra que la presencia de redes internacionales no debe medirse únicamente por la aparición de asociaciones empresariales europeas. En el ámbito del FROB, las redes más visibles fueron las institucionales: Comisión Europea, BCE, JUR y autoridades nacionales. La articulación europea de la resolución[24] modificó sustancialmente el margen de decisión nacional y contribuyó a homogeneizar los instrumentos de intervención.

Por último, el análisis de la información recopilada no permite afirmar que el FROB fuera resultado de una captura regulatoria por parte del sector bancario. Sí permite observar una convergencia entre determinados marcos promovidos por el sector —eficiencia, solvencia, estabilidad y necesidad de ganar escala— y los objetivos finalmente incorporados al diseño de la reestructuración; dicha convergencia puede ser compatible con formas de captura cognitiva o de estructuración del problema, pero se necesita evidencia adicional para establecerla como explicación causal. La hipótesis de captura requeriría demostrar que determinados actores lograron excluir alternativas, alterar el contenido de las normas o condicionar la selección de soluciones frente a opciones institucionales distintas.

El FROB debe entenderse, por tanto, como un nodo institucional en el que se cruzaron intereses privados, objetivos de política pública y obligaciones europeas. Su actuación contribuyó objetivamente a la concentración bancaria española, pero esa constatación no equivale a una demostración de que la concentración fuera el resultado de una estrategia de *lobby* empresarial, ni atribuir un peso específico a la influencia de este ecosistema de *lobby* bancario en relación a otros factores. El principal resultado del caso es precisamente la necesidad de distinguir entre la influencia sobre el marco regulatorio, la decisión pública concreta y el efecto estructural final.

La posición del FROB en esta reconstrucción permite localizar con más precisión el punto en que podría operar una influencia privada. Una cosa es intervenir en la discusión previa sobre solvencia, ayudas, organización de las cajas y opciones de saneamiento, donde

[24] La cuestión de si las asociaciones bancarias lograron trasladar sus preferencias a ese entramado europeo requiere un análisis específico de consultas, documentos de posición, reuniones y registros de transparencia, que, por la propia disponibilidad de datos (determinada a su vez por factores normativos como la ausencia generalizada de dichos registros hasta la segunda década del siglo XXI) resulta más viable para el periodo reciente que para la fase inicial de la crisis.

constan audiencias sectoriales y argumentos públicos; otra, participar en la valoración y adjudicación de una entidad concreta, respecto de lo cual este corpus no aporta prueba equivalente. El efecto concentrador de las adjudicaciones puede ser cierto aunque una preferencia bancaria específica no haya decidido su resultado. La comparación con el *backstop prudencial de la sección 5.4, «Marco poscrisis y unión bancaria», y las condiciones de competencia de la sección 5.5, «Pandemia y segunda ola de fusiones», muestra* tres lugares distintos de decisión pública —diseño de reglas, ejecución de una resolución y control de una concentración— y, por tanto, tres exigencias documentales diferentes para sostener una atribución de influencia (Consejo de Estado, 2012, 2013; FROB, 2014; seccs. 5.4, «Marco poscrisis y unión bancaria», y 5.5, «Pandemia y segunda ola de fusiones»).

Si el FROB permite observar las instituciones que decidieron la reestructuración, la sección 7, «Puertas giratorias», aborda una dimensión complementaria del mismo proceso: la circulación de personas entre esas instituciones públicas y los consejos de las entidades financieras.

7. Puertas giratorias y redes relacionales: el paso del sector público al sector bancario

7.1 Aproximación metodológica y conceptual al análisis de puertas giratorias

Este capítulo analiza la circulación desde la alta administración, puestos técnicos públicos pertinentes y cargos electivos hacia los consejos de BBVA, Bankinter, CaixaBank, Banco Sabadell, Banco Santander y Unicaja Banco. El censo de 99 IAGC registra 1.372 presencias de personas físicas por banco y ejercicio, correspondientes a 232 personas únicas; otras 29 presencias pertenecen a personas jurídicas. La clasificación no supone que toda persona con trayectoria pública incurra en una incompatibilidad ni que haya influido en una decisión.

Para cada una de estas 232 personas, se elabora una ficha que refleja si tiene o no una trayectoria profesional en el sentido anteriormente descrito. En los casos positivos, la ficha contrasta el cargo público pertinente, el linaje de la entidad (Argentaria, 1998, cap. IV, p. IV-3; BBVA, s. f.-d; Congreso de los Diputados, 1998)[25] y la primera relación acreditada con la entidad, que a menudo precede a la entrada formal en el consejo. Francisco González Rodríguez ilustra una exclusión distinta: la continuidad profesional durante la privatización y posterior fusión de Argentaria no se interpreta como un nuevo tránsito personal desde un puesto público[26].

[25] Por ejemplo, el paso de Unicaja a Unicaja Banco en 2011 constituye el linaje de esta entidad.

[26] La biografía corporativa de BBVA sitúa su presidencia de Argentaria en 1996–1999, durante la privatización final, y la de BBVA hasta 2018. Esa continuidad directiva en el grupo que se integró con el antiguo BBV no acredita por sí sola un cese en un cargo público seguido de contratación por un banco privado; por lo tanto, no se cuenta entre los 69 casos plenos, si

El recuento identifica 69 trayectorias que satisfacen las reglas de inclusión que se detallan en la sección 7.4, «Definición operativa», y 163 descartes razonados, incluidos 32 casos de frontera con vínculo público o institucional relevante, pero sin tránsito acreditado por función, canal de llegada, secuencia o prueba suficiente. La falta de una biografía en el/los IAGC correspondientes no se tomó como ausencia de carrera pública, sino como una limitación de esta fuente documental: todas las 232 identidades recibieron un dictamen individual y se buscaron fuentes externas cuando los IAGC no permitían reconstruir la trayectoria profesional del consejero. La evidencia biográfica describe movimientos y proximidad temporal; por sí sola no prueba captura regulatoria, influencia indebida ni causalidad en decisiones concretas.

7.2 Puertas giratorias en la literatura académica

Antes de aplicar el criterio operativo de este capítulo, conviene situar el fenómeno estudiado dentro de la literatura académica y periodística existente, en España y fuera de ella. La literatura internacional ayuda a distinguir explicaciones de la influencia asociada a las puertas giratorias que una trayectoria profesional, por sí sola, no permite resolver. Lucca et al. (2014), a partir de carreras de supervisores bancarios estadounidenses, encuentran más entradas y salidas del ámbito regulador en periodos de intensa actividad supervisora. Interpretan ese patrón agregado como compatible con el valor que adquiere la experiencia regulatoria en el mercado de trabajo, sin descartar posibles distorsiones en casos concretos. Por su parte, Shive y Forster (2017) observan una reacción bursátil positiva al anuncio de la contratación de antiguos reguladores y una disminución posterior de varias medidas de riesgo de las entidades contratantes. Sus resultados son más compatibles con la incorporación de conocimientos para mejorar la gestión del riesgo que con un intercambio de favores, aunque tampoco permiten excluir cualquier influencia informal. La cuestión, por tanto, no se resuelve contando antiguos cargos públicos: exige examinar qué funciones desempeñaron, a qué entidad llegaron y qué cambios pueden documentarse después.

El análisis europeo amplía esa mirada al recorrido profesional completo. Chalmers et al. (2022) reconstruyen las trayectorias de 192 altos responsables de las autoridades europeas de banca, valores y seguros. Encuentran movimientos repetidos entre los ámbitos público y privado, mostrando que quienes acumulan varios tránsitos suelen trabajar en asuntos jurídicos, regulatorios y de políticas públicas, más que en la actividad comercial o de inversión de las entidades. Esto permite precisar qué puede resultar valioso para las entidades en la incorporación de este tipo de perfiles profesionales: conocimiento de las reglas y de cómo se elaboran, experiencia para intervenir en los

bien por su interés merece la pena ser reseñado. El folleto de la última OPV depositado en la CNMV fecha su nombramiento como presidente el 17 de mayo de 1996, y la Mesa del Congreso identificó al consejo de administración como órgano que lo acordó, conforme a los estatutos

procedimientos y relaciones profesionales y personales construidas a ambos lados. También plantea una hipótesis sobre la posible circulación de criterios compartidos entre supervisores y supervisados. El estudio, a pesar de su precisión en términos de identificación de trayectorias y asociaciones, no atribuye influencia causal a la trayectoria profesional anterior en cuanto a decisiones regulatorias a favor de sus antiguos empleadores.

Para España, Juste (2017) reconstruye las conexiones históricas entre élites políticas y consejos de grandes empresas, con atención a privatizaciones y circulación de personas. Ese marco ayuda a situar las trayectorias de este capítulo, aunque su perímetro y método no equivalen al censo nominal de seis bancos aquí construido.

La práctica institucional ofrece un ejemplo de por qué resulta importante mantener la precaución metodológica de distinguir el riesgo de conflicto de intereses de una influencia ya probada. En 2020, la Defensora del Pueblo Europeo consideró mala administración que la EBA hubiera permitido a su director ejecutivo, Adam Farkas, pasar a dirigir AFME, organización de representación del sector financiero; también cuestionó que no se le retirase inmediatamente el acceso a información confidencial. La objeción se refería a los riesgos derivados del cargo de destino, del conocimiento adquirido y de la posibilidad de orientar indirectamente la actividad de representación, aunque no constituye una constatación de que Farkas alterase una decisión concreta. Para los seis bancos españoles examinados en el presente estudio, el paralelo es metodológico: la cercanía temporal de un nombramiento indica dónde conviene investigar posibles conflictos de interés, mientras que acreditar influencia requiere pruebas adicionales sobre actuaciones, contactos o decisiones concretas (Defensora del Pueblo Europeo, 2020).

7.3 Casos ilustrativos y límites del censo

Este apartado reúne ejemplos para aclarar el alcance del recuento, sin crear una categoría adicional. Rodrigo Rato, Luis Alberto Salazar-Simpson Bos, Jaime Caruana, José Manuel González-Páramo, Antonio Sáinz de Vicuña y Antonio Carrascosa Morales son consejeros incluidos entre las 69 fichas plenas. Sus vínculos con órganos consultivos o con otras entidades se describen sin duplicar a la persona ni atribuir a una asesoría las facultades de un consejo de administración. Luis de Guindos y José Manuel Campa ilustran trayectorias entre banca e instituciones públicas, pero no formaron parte del consejo de ninguno de los seis bancos durante el periodo censado y quedan fuera del numerador.

7.3.1 Consejeros incluidos en el censo y vínculos adicionales

Rodrigo Rato fue vicepresidente del Gobierno y ministro de Economía (1996–2004) y director gerente del FMI hasta octubre de 2007. El IAGC de Criteria acredita su nombramiento en el Consejo Asesor Internacional el 7 de febrero de 2008 y su entrada en el consejo de administración el 5 de junio. La primera fecha fija el vínculo con el grupo y la segunda acredita su presencia en el censo; se cuenta una sola vez en CaixaBank por

linaje de grupo. Sus presidencias posteriores de Caja Madrid y Bankia pertenecen al subconjunto diferenciado de Bankia (Criteria CaixaCorp, 2008, pp. 8 y 11–12; ficha P213).

El Informe Anual 2008 de Santander sitúa a Rato en su Consejo Asesor Internacional, órgano cuyos integrantes no tenían la condición de administradores. La relación consultiva, que la documentación y la prensa sitúan desde 2008 y de nuevo en 2013, es un vínculo contextual con Santander, pero no suma un caso a ese banco. El órgano podía aportar conocimiento y contactos a la dirección; medir una influencia concreta exige examinar actuaciones y decisiones adicionales (Banco Santander, 2008a, p. 61; ficha P213).

La distinción entre asesoría y consejo formal evita convertir la pertenencia a un órgano consultivo en un segundo asiento bancario y preserva, a la vez, su interés para el análisis cualitativo de redes relacionales.

Luis Alberto Salazar-Simpson Bos, director de la Seguridad del Estado hasta junio de 1980, fue consejero de Santander desde abril de 1999 y figura también en su Consejo Asesor Internacional. Se cuenta como un caso histórico de Santander por el asiento acreditado y la trayectoria pública previa; su función asesora posterior no constituye otro caso (Banco Santander, 2008a, p. 61, 2010; ficha P153).

Caruana, director general del Banco de Pagos Internacionales entre 2009 y 2017, entró en el consejo de BBVA en marzo de 2018; González-Páramo pasó del Comité Ejecutivo del BCE al grupo BBVA en 2013; Sáinz de Vicuña pasó de la dirección jurídica del BCE al consejo de CaixaBank en 2014. Se trata de tres de los 69 casos ya contabilizados y se citan aquí para mostrar la heterogeneidad de las funciones multilaterales y europeas (fichas P098, P124 y P025).

Entre los consejeros ya censados, Antonio Carrascosa Morales aporta una secuencia vinculada a la arquitectura de resolución: fue director general del FROB hasta el 13 de febrero de 2015, miembro ejecutivo de la JUR entre 2015 y 2020 y consejero independiente de Unicaja desde el 5 de septiembre de 2023. El intervalo respecto al cese en la JUR es de aproximadamente tres años según las fuentes disponibles. Como las trayectorias de Sáinz de Vicuña, Caruana y González-Páramo, la suya conecta organismos de supervisión o resolución con un banco del censo, sin que la secuencia temporal demuestre influencia sobre decisiones concretas (CNMV, 2023b; JUR, s. f.; BOE, 2015a; ficha P020).

7.3.2 Trayectorias de contexto fuera del numerador

También resulta de interés el caso de Luis de Guindos, quien fue secretario de Estado de Economía entre 2002 y 2004; después presidió Lehman Brothers para España y Portugal y Nomura Securities en 2006–2008 y ocupó puestos directivos en PricewaterhouseCoopers y en su Centro del Sector Financiero con IE Business School entre 2008 y 2011. Fue nombrado ministro de Economía y Competitividad en diciembre

de 2011 (de Economía, Industria y Competitividad desde 2016), cesó en marzo de 2018 y asumió la vicepresidencia del BCE el 1 de junio de ese año. La secuencia alterna responsabilidad económica pública, banca de inversión privada, Gobierno durante la reestructuración y autoridad monetaria europea en una misma trayectoria (BCE, s. f.; BOE, 2011b, 2018a; Consejo Europeo, 2018). Dicha trayectoria por sí sola no demuestra trato favorable ni influencia impropia, si bien ilustra el grado de circulación entre los sectores público y privado de ciertos perfiles que acumulan un considerable capital social.

En la dimensión europea, José Manuel Campa fue secretario de Estado de Economía (mayo de 2009 a diciembre de 2011), pasó después por Banco Santander, donde era director global de Asuntos Regulatorios cuando fue propuesto para la EBA, y asumió la presidencia de la EBA el 1 de mayo de 2019. A la fecha de corte de este estudio, 31 de julio de 2025, ejercía esa presidencia. El itinerario muestra un tránsito entre Gobierno, banca y autoridad regulatoria, que se analiza como contexto y no forma parte de los casos plenos identificados (BOE, 2011c; EBA, 2019).

La prensa de investigación documenta otras circulaciones entre supervisión, banca y organismos económicos que quedan fuera de este censo cuando la persona no formó parte del consejo de uno de los seis grupos en el periodo observado. Su mención es contextual y no modifica el numerador (Yoibextigo/La Marea, 2018b). Bankia se examina por separado en la sección 7.8.1, «Bankia como subconjunto diferenciado».

7.4 Definición operativa y criterio de clasificación

Se considera pleno el caso de una persona censada en el consejo de uno de los seis bancos analizados cuando constan una función pública sustantiva anterior o concurrente y su primera relación acreditada con el grupo. Entre las funciones pertinentes se incluyen la alta administración y los cargos electivos de alcance (director general o equivalente autonómico, parlamentarios y alcaldes de poblaciones de más de 50.000 habitantes), los cuerpos superiores y puestos técnicos con función pública efectiva en supervisión, fiscalidad, economía o finanzas, las responsabilidades ejecutivas en organismos públicos o multilaterales y la dirección de empresas o consorcios bajo control público acreditado en el periodo. La condición profesional por sí sola no sustituye el examen de las funciones ejercidas.

Las asesorías y vocalías consultivas (D2), la docencia o investigación pública y las agencias técnicas no financieras (D1-bis), cuando no acreditan una función pertinente, se examinan como posibles casos de frontera. Las profesiones reguladas y los meros asientos por representación accionarial tampoco bastan por sí solos. Una trayectoria de alto cargo como la de Santero puede quedar fuera si la incorporación al banco se produce como dominical propuesta por un accionista público (R-6). Una alcaldía de municipio pequeño no satisface el umbral electivo empleado. El caso se confirma sin banda temporal cuando se acreditan la función pública, la secuencia de llegada al grupo y el vínculo con el consejo,

aunque falte una fecha precisa para medir el intervalo; si la secuencia o el canal no se reconstruyen con prueba suficiente, se descarta con motivo individual. La frontera es una subcategoría de los descartes.

La banda se mide desde la salida de la función pública pertinente hasta la primera relación acreditada con el banco o su grupo: inmediata si es inferior a dos años o existe solapamiento; media entre dos y diez años; histórica si supera diez años. Un consejo posterior no retrasa artificialmente la entrada cuando consta empleo, asesoría de grupo o asiento en una filial anterior. Una caja preexistente cuenta desde su pertenencia efectiva al linaje del grupo: Caja de Ronda y la antigua Unicaja son antecedentes de Unicaja, mientras Caja Jaén, Cajastur, Liberbank o BPI no se retrotraen antes de la integración o toma de control correspondiente. El regreso posterior a un vínculo público intermedio se fecha desde la reincorporación. Bankia no se codifica como entidad pública en ningún momento y se trata en la sección 7.8.1, «Bankia como subconjunto diferenciado»; pertenecer a su dirección o consejo no funda un caso por sí mismo.

Tabla 11: Reglas de clasificación y bandas temporales de las trayectorias públicas y bancarias

Clasificación	Regla aplicada	Lectura del resultado
Tránsito inmediato	Menos de 2 años desde el cese público o el fin de una función institucional singular, o solapamiento documentado con la entidad	Proximidad o concurrencia temporal; el solapamiento no genera una carencia positiva y exige describir la secuencia.
Tránsito de medio plazo	Entre 2 y 10 años	Banda analítica de 2 a 10 años; no equivale al plazo legal de incompatibilidad, que depende del cargo y del régimen aplicable.
Vínculo histórico	Más de 10 años hasta la primera incorporación acreditada a la entidad o al grupo	Relación históricamente distante; la mera trayectoria no permite presumir acceso efectivo ni influencia.
Confirmado sin banda temporal	Función pública pertinente, dirección del tránsito y relación con el grupo acreditadas, pero falta una fecha decisiva para medir el intervalo.	Caso pleno con límite expresado individualmente; no se imputa duración supuesta.
Descartado, incluida frontera	No se acredita la transición según cargo, función, secuencia o entidad de origen.	No demuestra que nunca existiera una relación pública: cada ficha indica por qué no integra el numerador.

Fuente: elaboración propia a partir de los criterios operativos definidos en la sección 7.4, «Definición operativa».

7.5 Corpus documental y alcance efectivo de la base

El censo comprende 99 IAGC del periodo 2008–2024: cinco series institucionales desde 2008 —con Criteria como antecedente de CaixaBank— y Unicaja Banco desde 2011, año de constitución del banco que sucede a la antigua Unicaja[27]. La lectura de 2024 priorizó el modelo normalizado situado al final de los informes; la parte libre sirvió de contraste o ampliación cuando la extracción normalizada no resolvía una identidad o trayectoria.

Se identificaron 1.401 presencias de asientos por entidad y ejercicio: 1.372 corresponden a personas físicas y 29 a personas jurídicas. La deduplicación de las presencias físicas produjo 232 identidades, todas ellas con una ficha individual y dictamen. Una ficha negativa significa que no se acreditó mediante la documentación analizada una transición que satisfaga las condiciones del estudio, no que se haya probado la inexistencia de cualquier relación con el sector público.

Tabla 12: Alcance y cierre del censo de seis bancos

Unidad	Resultado	Lectura
IAGC de seis linajes	99	Cinco series 2008–2024 (Criteria/ CaixaBank incluido); Unicaja Banco 2011–2024.
Presencias de personas físicas	1.372	Una persona puede aparecer en varios ejercicios o bancos.
Presencias de personas jurídicas	29	Fuera de las fichas de personas físicas.
Personas físicas únicas	232	Una identidad y un dictamen individual.
Casos plenos	69 (29,7 %)	Uno por identidad; cuatro categorías temporales.
Descartados	163 (70,3 %)	Incluye 32 fichas de frontera; motivo individual en el libro.
Pendientes	0	Cierre del 28/09/2026.

Fuente: elaboración propia a partir de los 99 IAGC y del libro de 232 fichas individuales. Porcentajes sobre 232 personas físicas.

La disponibilidad biográfica varía por año, formato y categoría del consejero. La ausencia de un perfil individual en el modelo normalizado motivó la búsqueda en fuentes adicionales y no una clasificación negativa automática. Por ello, el 69/232 expresa la proporción de trayectorias plenas bajo la regla y el contraste aplicados a este censo cerrado; no estima una tasa causal de captura ni permite comparar sin estandarización adicional la propensión de cada banco.

[27] No se incorporan retrospectivamente los IAGC de las cajas antecesoras como si fueran IAGC de Unicaja Banco; sus documentos se utilizan para fechar vínculos individuales del linaje. El máximo teórico de seis entidades por diecisiete ejercicios sería 102 y los tres ejercicios iniciales de Unicaja explican la diferencia.

La serie presenta una ceguera estructural en sus biografías: los modelos normalizados anteriores a 2018 y las plantillas efectivamente usadas no ofrecían siempre un campo general y uniforme para el perfil de ejecutivos, dominicales, independientes y otros externos. Hay que distinguir un apartado biográfico que no existía en la plantilla del informe —por ejemplo, en los IAGC de Unicaja de 2013–2016 revisados en la fase documental— de un apartado disponible que la entidad dejó vacío para una persona. Un tercer caso es el perfil publicado en una sección adicional o en el informe libre. Ninguna de estas ausencias permite clasificar al consejero como carente de trayectoria pública; por eso las fichas recurren a contraste externo.

Desde el ejercicio 2018 la Circular 2/2018 de la CNMV renovó el modelo y permitió presentar el IAGC en formato libre junto con un anexo estadístico normalizado. Los bancos ampliaron sus perfiles a ritmos y en soportes distintos. Para 2024 se leyó primero el modelo normalizado, normalmente situado al final del PDF depositado en CNMV, y se usó el formato libre o fuentes adicionales como contraste o ampliación cuando aquel no era concluyente (CNMV, 2018c).

7.6 Resultados de la verificación individual

De las 232 personas, 69 satisfacen las condiciones para formar parte del análisis y 163 se descartan. Entre los casos plenos hay 21 tránsitos inmediatos o solapados, 16 medios, 25 históricos y siete confirmados sin banda de carencia precisa. Siete de los 21 tránsitos inmediatos son solapamientos documentados entre cargos públicos y privados. Las cuatro categorías suman 69 y las fichas de las tablas siguientes identifican la evidencia individual; los porcentajes de banda se ofrecen tanto sobre los 69 plenos como sobre las 232 personas examinadas.

Tabla 13: Distribución temporal de los 69 casos plenos

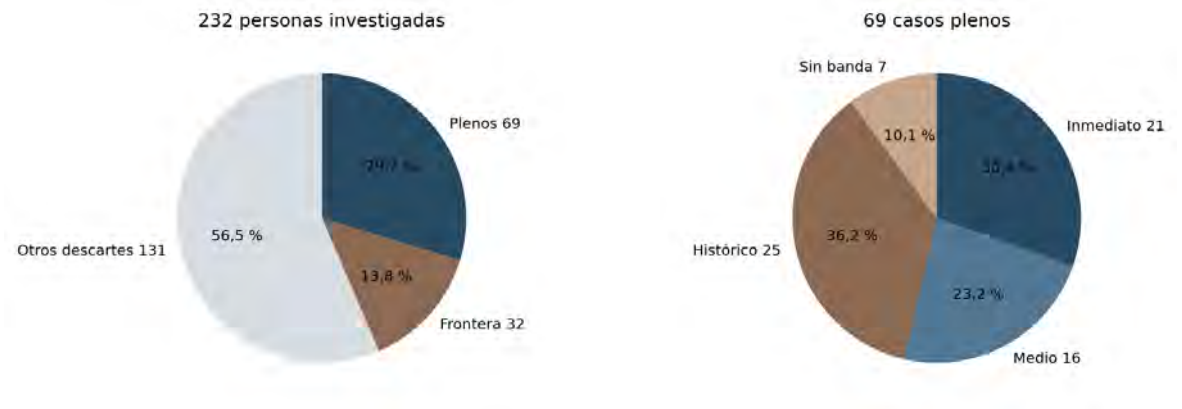
Categoría	Casos	% de plenos	% de 232
Inmediato o solapado	21	30,4 %	9,1 %
Medio	16	23,2 %	6,9 %
Histórico	25	36,2 %	10,8 %
Confirmado sin banda	7	10,1 %	3,0 %
Total pleno	69	100 %	29,7 %

Fuente: elaboración propia a partir del libro de 232 fichas individuales. Porcentajes redondeados a una cifra decimal.

El ámbito del cargo público que justifica cada caso se muestra en las tablas 14 a 17 y en las fichas (marca D5): España, institución de la UE, cargo nacional en otro Estado de la UE, organismo multilateral o país extracomunitario. No constituye una banda temporal. Entre los 69 plenos hay 47 cargos del contexto español, seis de instituciones de la UE, cinco nacionales de otro Estado miembro en el periodo pertinente, cuatro de organismos

multilaterales y siete extracomunitarios. El Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), que aparece en el caso de Vegara, se clasifica como organismo multilateral; el Banco Europeo de Inversiones, que aparece en el caso de Martín Castellá, como institución de la UE.

Figura 1: Distribución de las 232 personas investigadas y bandas de carencia de los 69 casos plenos



Fuente: elaboración propia a partir del libro de fichas individuales.

Nota: frontera es una subcategoría de descartados; los porcentajes del círculo izquierdo se calculan sobre 232 personas y los del derecho sobre 69 plenos. En este último, la suma es 99,9 % por redondeo.

7.6.1 Tránsitos inmediatos y solapamientos

El tramo inmediato incluye siete relaciones simultáneas entre responsabilidad pública y vínculo con el grupo. La simultaneidad describe la secuencia y, en algunas cajas, un cauce de representación pública.

Tabla 14: Fichas plenas: tránsitos inmediatos y solapamientos

Persona	Banco	Ámbito del cargo	Cargo público, vínculo y límite
Antonio Sáinz de Vicuña Barroso	CaixaBank	Institución UE	Dirección jurídica del BCE hasta noviembre de 2013; consejo de CaixaBank desde marzo de 2014.
Belén Romana García	Santander	España	Presidencia ejecutiva de Sareb hasta enero de 2015; consejo de Santander desde diciembre de 2015. Sareb se identifica como función institucional singular.
Braulio Medel Cámara	Unicaja	España	Viceconsejería de Economía y Hacienda andaluza en 1987; presidencia de Caja de Ronda, antecesora del grupo Unicaja, desde abril de 1987.
Carlos Jorge Ramalho Dos Santos Ferreira	Sabadell	Otro Estado UE	Presidencia de la Caixa Geral de Depósitos portuguesa hasta enero de 2008; consejo de Sabadell desde marzo de 2008.

Persona	Banco	Ámbito del cargo	Cargo público, vínculo y límite
David K P Li	CaixaBank	Extra-UE: Hong Kong	Escaño electivo de la circunscripción financiera de Hong Kong entre 1985 y 2012; consejo de Criteria desde septiembre de 2007: solapamiento.
David Vegara Figueras	Sabadell	Multilateral	Responsabilidad bancaria en el MEDE en 2015; consejo de Sabadell desde mayo de ese año. No se conoce el día individual de cese.
Ildefonso María Dell'Olmo García	Unicaja	España	Mandato en el Parlamento andaluz y consejo de la caja Unicaja simultáneos al menos entre 2004 y 2008.
Jaime Caruana Lacorte	BBVA	Multilateral	Dirección general del Banco de Pagos Internacionales hasta 2017; consejo de BBVA desde marzo de 2018.
José Manuel González-Páramo Martínez-Murillo	BBVA	Institución UE	Comité Ejecutivo del BCE hasta 2012; consejo de BBVA desde mayo de 2013.
Josep Oliu Creus	Sabadell	España	Dirección general de Planificación del Instituto Nacional de Industria (INI) hasta 1986; secretario general técnico de Sabadell desde 1986. Los meses no constan.
Juan Fraile Cantón	Unicaja	España	Presidencia de la Diputación de Málaga y vocalía en la caja Unicaja simultáneas en 2002. La alcaldía de Ronda no es el cargo ancla.
Juan Ramón Casero Domínguez	Unicaja	España	Diputación autonómica andaluza y pertenencia simultánea a órganos de la caja Unicaja. La designación representativa no se confunde con dirección de la Junta.
Manuel Atencia Robledo	Unicaja	España	Mandato en el Congreso y presencia en órganos de la caja Unicaja solapados; vicepresidencia ejecutiva de la caja tras el cese parlamentario de 2007.
Manuel Azuaga Moreno	Unicaja	España	Presidencia y dirección general de Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) hasta junio de 2008; reincorporación a Unicaja en julio de 2008, antes del consejo bancario.
María José García Beato	Sabadell	España	Abogacía del Estado en la Audiencia Nacional en 2004–2005; asesoría jurídica de Sabadell desde 2005.

Persona	Banco	Ámbito del cargo	Cargo público, vínculo y límite
María Luisa Bustinduy Barrero	Unicaja	España	Cargo electivo provincial y consejo de la caja Unicaja solapados desde 2001: portavoz en la Diputación de Málaga desde 1999, antes de la designación en la caja; posterior mandato autonómico.
Matías Pedro Rodríguez Inciarte	Santander	España	Ministerio de la Presidencia hasta diciembre de 1982; ingreso en Santander en febrero de 1984, antes del consejo.
Ricardo Fornesa Ribó	CaixaBank	España	Delegación de Hacienda del Ayuntamiento de Barcelona en 1976; secretaría general de la Caixa de Pensions desde 1977.
Rodrigo Rato Figaredo	CaixaBank	Multilateral	Dirección del FMI hasta octubre de 2007; Consejo Asesor Internacional de Criteria desde febrero de 2008 y consejo desde junio: un solo caso de CaixaBank.
Terence Burns	Santander	Otro Estado UE	Miembro parlamentario designado de la Cámara de los Lores desde 1998; Abbey se integró en Santander el 12/11/2004 y pasó al consejo de la matriz el 20/12/2004: solapamiento.
Vittorio Corbo Lioi	Santander	Extra-UE: Chile	Presidencia del Banco Central de Chile hasta diciembre de 2007; regreso a Santander Chile, filial del grupo, en junio de 2008. El IAGC de Banco Santander, S.A. 2011 registra su consejo de la matriz desde el 22/07/2011.

Fuente: elaboración propia a partir del libro de 232 fichas individuales.

7.6.2 Tránsitos de medio plazo

La banda media reúne intervalos de dos a diez años hasta el primer vínculo acreditado. Un empleo o cargo en sociedades del grupo (no necesariamente en el banco a nivel matriz) puede modificar el hito de entrada, como se refleja en los casos de Tocino y Gual.

Tres casos clasificados en la banda de plazo medio quedan cerca del límite de diez años. Mercader entró en el grupo CaixaBank unos nueve años y nueve meses después de dejar la presidencia del INI, y Breeden se incorporó al consejo de BBVA unos nueve años y seis meses después de cesar en la SEC. Rosell queda aproximadamente a un mes del umbral si se toma como referencia octubre de 1997, cuando Endesa perdió el control público, y su entrada en el grupo CaixaBank en septiembre de 2007. En este último caso, la pérdida del control público es una referencia institucional para delimitar la etapa pública de Enher, no una fecha de cese personal de Rosell, que continuó presidiéndola después.

Tabla 15: Fichas plenas: tránsitos de medio plazo

Persona	Banco	Ámbito del cargo	Cargo público, vínculo y límite
Abel Matutes Juan	Santander	España	Ministerio de Asuntos Exteriores hasta abril de 2000; consejo de Santander desde junio de 2002.
Ana Leonor Revenga Shanklin	BBVA	Multilateral	Alta dirección del Banco Mundial hasta 2017; consejo de BBVA desde marzo de 2020. La relación fundacional anterior no altera la banda.
Antonio Carrascosa Morales	Unicaja	Institución UE	Miembro ejecutivo de la JUR hasta 2020; consejo de Unicaja desde septiembre de 2023.
Antonio Francesco Weiss	Santander	Extra-UE: EE. UU.	Responsabilidad operativa en el Tesoro estadounidense hasta 2017; consejo de Santander desde junio de 2024.
António Vítor Martins Monteiro	Sabadell	Otro Estado UE	Embajada portuguesa en Francia hasta 2009; consejo de Sabadell desde 2012.
Arthur K C Li	CaixaBank	Extra-UE: Hong Kong	Secretaría de Educación y Trabajo de Hong Kong hasta julio de 2007; consejo de CaixaBank desde noviembre de 2014. La vocalía consultiva posterior no fija la banda.
Connie Hedegaard Koksbang	BBVA	Institución UE	Comisaria europea de Acción por el Clima hasta 2014; consejo de BBVA desde marzo de 2022.
Cristina Garmendia Mendizabal	CaixaBank	España	Ministerio de Ciencia e Innovación hasta diciembre de 2011; consejo de CaixaBank en abril de 2019. Consta una relación asesora anterior sin fecha primaria precisa.
Guillermo Jiménez Sánchez	Unicaja	España	Vicepresidencia del Tribunal Constitucional hasta 2010; consejo de Unicaja desde septiembre de 2014.
Isabel Tocino Biscarolasaga	Santander	España	Diputada hasta 2002; primera relación con el grupo Santander a través de Banif en 2006, antes del consejo del banco.
Jordi Gual Solé	CaixaBank	Institución UE	Consejería económica de la Comisión Europea hasta septiembre de 1996; ingreso en el grupo La Caixa en junio de 2005.
Jorge Mercader Miró	CaixaBank	España	Presidencia del INI hasta octubre de 1990; consejo de Criteria desde julio de 2000: unos nueve años y nueve meses.

Persona	Banco	Ámbito del cargo	Cargo público, vínculo y límite
Juan Rosell Lastortras	CaixaBank	España	Presidencia de Enher bajo mayoría pública hasta la pérdida de control estatal de Endesa en 1997; consejo de Criteria desde septiembre de 2007.
Luis Ángel Rojo Duque	Santander	España	Gobernación del Banco de España hasta julio de 2000; consejo de Santander desde abril de 2005.
Richard Breeden	BBVA	Extra-UE: EE. UU.	Presidencia de la SEC estadounidense hasta mayo de 1993; consejo de BBVA desde octubre de 2002.
Sheila Colleen Bair	Santander	Extra-UE: EE. UU.	Presidencia de la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) estadounidense hasta julio de 2011; consejo de Santander desde enero de 2014.

Fuente: elaboración propia a partir del libro de 232 fichas individuales.

7.6.3 Vínculos históricos

Los 25 casos históricos superan los diez años entre el final del cargo público considerado relevante y la primera vinculación acreditada con el grupo bancario estudiado. Las actividades privadas intermedias forman parte de la trayectoria y, por tanto, estos casos no deben interpretarse como pasos directos de la Administración al banco. Tampoco se adelanta retrospectivamente la entrada en un grupo por haber trabajado antes en una entidad que entonces era independiente: las vinculaciones de Torre Colmenero con Caja de Jaén, de Fernández Fernández y Tinajero con Cajastur o Liberbank, y de Ulrich con BPI se describen en sus fichas, pero solo se atribuyen a Unicaja o CaixaBank desde la integración o adquisición correspondiente.

Tabla 16: Fichas plenas: vínculos históricos

Persona	Banco	Ámbito del cargo	Cargo público, vínculo y límite
Alain Minc	CaixaBank	Otro Estado UE	Inspección de Finanzas francesa; actividad privada acreditada desde 1991 y consejo de Criteria desde 2007. No se fecha el cese individual de la inspección.
Alejandro García-Bragado Dalmau	CaixaBank	España	Abogado del Estado en excedencia desde 1984; actividad jurídica privada desde entonces y vínculo posterior con CaixaBank.

Persona	Banco	Ámbito del cargo	Cargo público, vínculo y límite
Enrique Medina Fernández	BBVA	España	Dirección general de Planificación Territorial hasta 1975; consejo de BBVA desde 2000. Banco Urquijo era ajeno al grupo en 1989.
Ernesto Luis Tinajero Flores	Unicaja	Extra-UE: México	Subdirección en la Secretaría de Programación y Presupuesto mexicana, extinguida en 1992; vínculo con el grupo Unicaja desde la fusión con Liberbank en 2021.
Esther Giménez-Salinas i Colomer	Santander	España	Vocalía del CGPJ hasta 2001; consejo de Santander desde marzo de 2012.
Felipe Fernández Fernández	Unicaja	España	Consejería asturiana de Medio Rural y Pesca hasta 1993; entrada en el grupo Unicaja por la fusión de 2021. Cajastur y Liberbank eran grupos distintos.
Fernando Maria Costa Duarte Ulrich	CaixaBank	Otro Estado UE	Jefatura de gabinete económico en Portugal hasta 1983; continuidad en BPI cuando CaixaBank adquirió su control en febrero de 2017.
Guillermo Dehesa Romero	Santander	España	Secretaría de Estado de Economía hasta 1988; consejo de Santander desde junio de 2002.
Isabel Martín Castellá	Unicaja	Institución UE	Cargos en ministerios económicos entre 1977 y 1987 y vicepresidencia del Banco Europeo de Inversiones entre 2000 y 2006; consejo de Unicaja desde 2017. La banca privada intermedia era ajena a este grupo.
Isidoro Unda Urzaiz	Unicaja	España	Inspección de Hacienda y destinos en la Administración económica; carrera privada en Crédito y Caución desde 1988 y consejo de Unicaja desde 2022.
Jaime Terceiro Lomba	Bankinter	España	Dirección general del Banco Hipotecario de España en 1981–1983; consejo de Bankinter desde febrero de 2008.
José Luis Palao García-Suelto	BBVA	España	Jefatura de Auditoría e Inspección del Instituto de Crédito Oficial (ICO) hasta 1979; consejo de BBVA desde febrero de 2011.
José Maldonado Ramos	BBVA	España	Subsecretaría de Administración Territorial en los años ochenta; dirección y secretaría general de Argentaria desde abril de 1997.
José María Torre Colmenero	Unicaja	España	Senado hasta enero de 1996; Caja Jaén era independiente antes de integrarse en Unicaja en 2010.

Persona	Banco	Ámbito del cargo	Cargo público, vínculo y límite
José Serna Masía	CaixaBank	España	Servicios Jurídicos del Estado hasta 1983; asesoría jurídica privada desde ese año y vínculo posterior con el grupo CaixaBank.
Juan María Nin Génova	CaixaBank	España	Dirección de Programas en el equipo ministerial de negociación europea en 1978–1980; primer vínculo con Caixa/Criteria en 2007.
Juan Miguel Villar Mir	Santander	España	Ministerio de Hacienda y vicepresidencia económica hasta 1976; consejo de Santander desde 2013.
Lourdes Maíz Carro	BBVA	España	Responsabilidades de gabinete y dirección general ministerial hasta 2001; consejo de BBVA después de una larga etapa profesional en Iberia.
Luis Alberto Salazar-Simpson Bos	Santander	España	Dirección de la Seguridad del Estado hasta junio de 1980; consejo de Santander desde abril de 1999.
Manuel Conthe Gutiérrez	Unicaja	España	Presidencia de la CNMV hasta mayo de 2007; consejo de Unicaja desde abril de 2018.
Manuel González Cid	Unicaja	España	Gabinete técnico de la Secretaría de Estado de Economía hasta 1991; carrera bancaria privada intermedia y consejo posterior de Unicaja.
María Teresa Costa Campí	Unicaja	España	Presidencia de la Comisión Nacional de Energía hasta 2011; consejo de Unicaja desde diciembre de 2022.
Pedro Fontana García	Sabadell	España	Dirección general de Operaciones del consorcio público COOB'92 en 1990–1993; consejo de Sabadell desde julio de 2017.
Rafael Bermejo Blanco	BBVA	España	Presidencia del ICO hasta 1982; paso posterior por el Fondo de Garantía de Depósitos (FGD) y por banca privada; consejo de BBVA desde marzo de 2007.
Victorio Valle Sánchez	Unicaja	España	Presidencia del Banco Hipotecario de España hasta febrero de 1983; consejo de Unicaja desde diciembre de 2011.

Fuente: elaboración propia a partir del libro de 232 fichas individuales.

7.6.4 Confirmados sin banda temporal

En estos siete casos constan tanto una responsabilidad pública pertinente como un vínculo bancario, pero la documentación disponible impide identificar de manera precisa la fecha individual de salida del cargo y/o la primera relación exacta para escoger una

banda de carencia. En todo caso, la incertidumbre temporal no elimina la condición de caso pleno, al acreditarse la relación como tal. La siguiente tabla especifica la pieza que falta en cada caso.

Tabla 17: Fichas plenas: confirmados sin banda temporal

Persona	Banco	Ámbito del cargo	Cargo público, vínculo y límite
Ignacio Benjumea Cabeza Vaca	Santander	España	Dirección en el Banco de Crédito Industrial; relación con Santander de Negocios desde 1987. Falta el cese individual del Banco de Crédito Industrial (BCI).
Manuel Muela Martín Buitrago	Unicaja	España	Actividad acreditada en el Banco de España y consejo de EspañaDuero, filial de Unicaja, desde abril de 2014. Falta fecha de salida del banco central.
Pedro Guerrero Guerrero	Bankinter	España	Abogacía del Estado y consejo asesor de Bankinter desde 1990, anterior al consejo formal de 2000. Falta el cese o pase a excedencia.
Petra Mateos Aparicio Morales	Unicaja	España	Dirección general de gabinete ministerial de Economía; consejo de Unicaja desde enero de 2014. Falta el cese del cargo ancla.
Rafael Mateu Ros Cerezo	Bankinter	España	Abogacía del Estado en excedencia; relación con Bankinter anterior a enero de 1989. Faltan las fechas de incorporación y excedencia.
Rodrigo Echenique Gordillo	Santander	España	Abogacía del Estado; ingreso en Santander en 1984, antes del consejo de 1988. Falta el cese o pase a excedencia.
Teresa Sáez Ponte	Unicaja	España	Funciones directivas en el ICO anteriores al empleo en Caja España documentado en 2004; relación directa con Unicaja en 2012. Falta cese exacto del ICO.

Fuente: elaboración propia a partir del libro de 232 fichas individuales.

7.6.5 Descartes y casos de frontera

Los 163 descartes representan el 70,3 % de las personas censadas como consejeros/as en las entidades analizadas durante 2008–2024. Dentro de ellos, 32 fichas (13,8 % del censo) se clasifican como frontera: presentan una relación pública, institucional o regulatoria de interés cualitativo, pero el tránsito definido para este estudio no queda acreditado por la función, el canal de llegada, la secuencia o la prueba individual. Los otros 131 descartes (56,5 %) incluyen carreras privadas, coincidencias de texto, datos insuficientes y motivos explicados en cada ficha.

En el caso de Teresa Santero, había ejercido como secretaria general de Industria y acumuló experiencia en OCDE e ICO; su llegada como consejera dominical a propuesta del FROB no se cuenta como contratación o nombramiento privado equiparable a los casos plenos, sin presumir vinculación con el sector bancario durante las otras actividades identificadas en fuentes públicas para el periodo 2011–2021. Goirigolzarri y Sevilla son frontera por la peculiar naturaleza del caso de Bankia. Aliño trabajó en BBVA hasta 2013 y entró en Unicaja en 2023; la actividad en BID Invest, Corporación Financiera Internacional (IFC) y Banco Mundial se trata como asesoría, no como función ejecutiva pública equiparable a un alto cargo. Fernández Céspedes no alcanza el umbral de alta gestión, por la naturaleza de las subdirecciones editoriales de Radio Nacional de España (RNE). Izaguirre queda en frontera: su biografía acredita la inspección del Banco de España y el empleo privado en Chase Manhattan, pero no fecha ni ordena las etapas individuales con seguridad suficiente para reconstruir el tránsito inspector–banco; la falta de una fecha de cese aislada no sería motivo de descarte. Immaculada Juan Franch, cuya única función electiva probada es la alcaldía de Deltebre, permanece en frontera por el alcance del cargo.

Tabla 18: Distribución de resultados totales

Dictamen	Personas	Criterio
Pleno	69	Función pública pertinente, secuencia y asiento en el consejo de un banco del perímetro acreditados.
Descartado · frontera	32	Relación pública o institucional relevante sin tránsito acreditado por función, canal, secuencia o prueba; dentro de los descartados.
Otros descartados	131	Motivo individual en cada ficha, tras contraste nominal.
Pendiente	0	Todas las 232 identidades tienen dictamen.

Fuente: elaboración propia a partir del libro de 232 fichas individuales.

7.7 Lectura conjunta de los resultados

La proporción global de 69/232 (29,7 %) se refiere a las 232 personas físicas del censo bajo el criterio de función pública pertinente definido en la sección 7.4, «Definición operativa», no a todos los cargos del sector financiero español. En ninguno de los casos se presuponen irregularidades, conflictos de intereses o influencia indebida.

Unicaja reúne 21 de los 69 plenos (30,4 %); Santander 15, CaixaBank 14, BBVA 10, Sabadell seis y Bankinter tres. Son distribuciones de personas clasificadas, no tasas comparables de incidencia por banco: las trayectorias corporativas, los periodos efectivos de observación y la disponibilidad biográfica difieren en este caso en particular respecto al conjunto analizado. Unicaja Banco entra en el censo de IAGC en 2011; los documentos de sus cajas antecesoras sirven para fechar una relación profesional anterior, sin ampliar

retrospectivamente la serie de informes del banco considerados a efectos de construir el universo de análisis.

La representación pública en las antiguas cajas exige distinguir el cargo público pertinente del cupo de designación del asiento. Casero, Bustinduy, Fraile, Atencia y Dell'Olmo se cuentan por sus funciones públicas acreditadas y el solapamiento con el linaje de Unicaja; en Bustinduy, la portavocía provincial comenzó en 1999, antes de su designación en la caja en 2001. La vía representativa se explicita, sin describir estos casos como fichajes privados posteriores al cese. Santero sí había ejercido un alto cargo, pero entró como dominical a propuesta del FROB/BFA y queda en frontera por el canal de llegada (R-6). Las siete superposiciones forman parte de los 21 inmediatos: el solapamiento reemplaza un intervalo posterior al cese.

El sector público empresarial presenta un perfil propio. Una dirección efectiva en AENA, Caixa Geral de Depósitos, Banco Hipotecario, ICO, Enher bajo control público o el consorcio COOB'92 puede aportar experiencia de gestión, regulación y conocimiento técnico a un banco. Las funciones, el tipo de control y la distancia temporal varían: Azuaga y Santos Ferreira se sitúan en el tramo inmediato; Rosell y otros muestran intervalos mucho mayores; Fontana es histórico. En Sareb se describe separadamente la singularidad institucional de la presidencia de Romana y su propiedad entonces mayoritariamente privada. La utilidad profesional de estas trayectorias es una interpretación plausible, y las fichas no demuestran por sí solas *lobby*, privilegio o infracción.

Las dos trayectorias inversas del censo están vinculadas a Sareb y no incrementan los 69 plenos: Jaime Echegoyen, directivo de Bankinter antes de presidir Sareb, y Antonio Massanell, con carrera en La Caixa/CaixaBank y Cecabank, que formó parte del consejo de Sareb. La entidad nació con mayoría accionarial privada y el FROB pasó a controlar el 50,14 % en abril de 2022. Son ejemplos de circulación de profesionales bancarios hacia la estructura de reestructuración, no de salida desde un cargo público previo hacia uno de los seis bancos (fichas P097 y P024; FROB, 2022).

La primera relación con el grupo puede preceder en años a la incorporación al consejo. Esta regla modifica la banda de García Beato y Gual respecto de la que resultaría al tomar exclusivamente la fecha del consejo; en Tocino y Rato adelanta el vínculo sin cambiar su banda, y en Echenique el intervalo sigue sin determinarse. Los 25 históricos describen un vínculo lejano en el tiempo (pero no por ello irrelevante); los siete confirmados sin banda impiden excluir casos válidos por falta de granularidad en la información disponible.

7.8 Exploración preliminar: otras entidades financieras

La exploración de otras entidades financieras se mantiene separada del censo exhaustivo de los seis bancos por el diferente alcance de la verificación. Sus cribados por términos y perfiles visibles no reciben automáticamente la verificación individual ni el denominador

de 232 personas. Dentro de este bloque, Bankia merece un subapartado específico por su trayectoria de reestructuración, control accionarial y posterior fusión con CaixaBank.

La exploración amplía el análisis a otras entidades financieras con IAGC publicados entre 2008 y 2024. El conjunto revisado comprende 162 entidades y 827 informes: cada informe corresponde a una entidad en un año. Si se excluye Santander (incluido por Santander Finance[28], pero ya examinado a nivel de grupo) en el bloque principal, quedan 161 entidades y 810 informes. La información biográfica es desigual. De los 827 informes, 163 (19,7 %) contienen al menos una biografía útil para estudiar trayectorias, 569 (68,8 %) no la contienen y 95 (11,5 %) no pudieron clasificarse por problemas de extracción.

En una segunda operación se buscaron términos relacionados con cargos públicos en un IAGC de referencia por entidad. La búsqueda produjo 827 posibles registros de persona y ejercicio, procedentes de 17 entidades. Tras un cribado de repeticiones, casos no documentables o no relacionados con los criterios analíticos, se examinaron con más detalle seis perfiles considerados suficientemente documentados y de particular interés para valorar los resultados de este cribado, pero ninguno se añade a los casos plenos del capítulo. Entre ellos figuran Garicano, cuya trayectoria va del consejo al cargo público, y Fernández Méndez de Andés, para quien no se localizó un cargo concreto en la Administración española.

7.8.1 Bankia como subconjunto diferenciado

Bankia se estudia aquí como subconjunto institucional y corporativo diferenciado. Ni su etapa bajo control del FROB ni la fusión posterior convierten su dirección en un cargo público para este recuento. Por ello, José Ignacio Goirigolzarri y José Sevilla no se suman como tránsitos público–privados al pasar a CaixaBank o Unicaja; sus fichas P118 y P135 quedan entre los descartes de frontera. Rodrigo Rato sí se cuenta, una sola vez, por su relación FMI–Criteria de 2008, anterior a Caja Madrid y Bankia. La presencia de Feito y Lafita, entre otros perfiles de la entidad, puede analizarse cualitativamente sin añadir sus asientos de Bankia a los 69 casos de los seis bancos.

7.8.2 Otros perfiles y límites del cribado

Fuera de Bankia, Gonzalo Gil García fue subgobernador del Banco de España entre 2000 y 2006, e ingresó en el consejo de Banco Pastor en septiembre de 2008. Existe, por tanto, una separación temporal aproximada de dos años entre ambos cargos, pero este apartado no la presenta como una carencia regulatoria ni reconstruye sus condiciones jurídicas. Es, de los nombres conservados, el que presenta la relación temporal más ajustada al patrón de tránsito reciente. José Manuel Serra Peris, abogado del Estado en excedencia, fue secretario general técnico (1996–1998), subsecretario (1998) y secretario

[28] Filial incluida a modo de contraste de posibles diferencias con la matriz, sin que la consulta de la información correspondiente arrojase resultados significativos.

de Estado de Industria y Energía (1998–2000) antes de incorporarse al consejo de Corporación Financiera Alba.

Luis Garicano Gabilondo requiere una precisión distinta a la de los otros cinco perfiles. Fue consejero independiente de Liberbank entre enero de 2012 y abril de 2016, y accedió al Parlamento Europeo en 2019, donde permaneció hasta 2022: su etapa en el consejo terminó tres años antes de iniciar su mandato europeo, sin solapamiento entre ambos cargos. No se trata, por tanto, de un tránsito de lo público a lo financiero —el objeto de este capítulo—, sino del orden inverso: de un consejo de administración a un cargo electo. Se menciona aquí únicamente porque el cribado automático no distingue la dirección del tránsito, y el caso ilustra un límite del método más que un candidato a puerta giratoria.

Como referencia contextual, el informe del Observatorio RSC (2026) sobre el IBEX 35 en 2024 identifica 15 consejeros con cargo público reciente en 11 empresas del índice, con Enagás y Redeia como destinos más frecuentes: el patrón que aquí se apunta —concentración en un número reducido de entidades, predominio de consejeros independientes— es del mismo orden que el que documenta esa fuente externa para el conjunto del mercado cotizado español.

La exploración complementaria permite formular nuevas preguntas sobre entidades ajenas al censo y tránsitos de dirección inversa, pero no altera el universo de los 232 perfiles examinados y 69 casos plenos.

7.9 Conclusión del bloque

En los seis bancos del perímetro se identificaron 69 casos plenos entre 232 personas físicas investigadas (29,7 %): 21 inmediatos o solapados, 16 medios, 25 históricos y siete confirmados sin banda temporal. Se descartaron 163 personas, entre ellas 32 de frontera, y no quedó ningún dictamen pendiente. El cálculo toma la primera relación acreditada con el banco o su linaje y utiliza la fecha del consejo como aproximación cuando no consta un vínculo anterior.

El censo nominal y la búsqueda externa ya cubren a las 232 personas, incluidas las que carecían de biografía en el IAGC. Los límites restantes conciernen a la fecha exacta de algunas salidas o entradas, la profundidad desigual de las fuentes y la imposibilidad de inferir un efecto causal a partir de una trayectoria. Los 99 IAGC y las fichas individuales permiten una revisión humana del criterio, sin convertir la pertenencia al consejo en prueba de captura regulatoria.

Los tres bloques de resultados —la trayectoria histórica, el FROB y las puertas giratorias— responden a preguntas y unidades distintas. La sección 8, «Discusión y conclusiones», los lee conjuntamente, sin sumar sus cifras, para valorar qué permite afirmar la evidencia global sobre el papel del *lobby* bancario en la concentración, dónde están sus límites y qué investigación adicional haría falta para avanzar hacia un mayor grado de precisión en

la inferencia de relaciones causales entre la influencia pública y el resultado de las decisiones de las autoridades o representantes a diferentes niveles.

8. Discusión y conclusiones

El recorrido histórico muestra que la reducción del número de entidades y la ampliación de los grandes grupos fueron resultado de un amplio conjunto de factores, destacando entre ellos crisis financieras, decisiones empresariales, ayudas y procedimientos de resolución, regulación prudencial y decisiones de competencia. Sobre ese terreno se documenta actividad sostenida de representación bancaria: alegaciones a expedientes, cartas, consultas, reuniones, campañas y coaliciones. La cuestión pendiente sería reconstruir cuándo una demanda particular adquirió capacidad de definir la pregunta pública, la evidencia admisible y el abanico de soluciones consideradas viables. Cabe enmarcar este tipo de análisis en el campo de la comunicación política, y más específicamente, en el de los estudios de *agenda setting*.

En los expedientes mejor documentados, las asociaciones bancarias concretaron preferencias sobre capital, calendario y escala del grupo con argumentos de estabilidad, crédito y competitividad. Las entidades defendieron fusiones mediante economías de escala y capacidad de financiación. Tales razones podían describir problemas reales, pero su selección como criterios decisivos implicaba una distribución concreta de los beneficios y riesgos: a la eficiencia agregada podían oponerse costes de acceso territorial, empleo o menor capacidad de reclamación. La cuestión analítica es quién consigue fijar el umbral de prueba y el horizonte temporal con el que una solución parece necesaria. Se observan intentos de establecer ese «sentido común» técnico, pero su adopción por una autoridad requiere cotejar propuestas, objeciones y decisiones, no basta con inferirla de la semejanza del vocabulario (Kalaitzake, 2017; Beck, 1998; Bourdieu, 1988).

La documentación registra contestación por parte de diferentes actores a diferentes hitos del proceso de concentración. Por ejemplo, como ya se mencionó, la CNMC describió riesgos locales de poder de mercado en CaixaBank-Bankia y BBVA-Sabadell y exigió compromisos reforzados en este sentido; en 2025 el Gobierno añadió condiciones sobre la autonomía de BBVA y Sabadell. Las asociaciones de consumidores y la movilización por la inclusión financiera cuestionaron que escala, digitalización y eficiencia implicasen por sí mismas mejor acceso a los servicios bancarios.

Sindicatos, consumidores y organizaciones de la sociedad civil introdujeron en estos debates otros criterios de evaluación: empleo, acceso territorial, protección del cliente y capacidad efectiva de reclamación. Sus objeciones no forman una posición unánime ni se limitan a negar las cifras de eficiencia; cuestionan qué costes quedan fuera del balance agregado y quién puede exigir los compromisos anunciados. En términos de disputa por el encuadre, el repertorio de soluciones considerado «técnico» depende también de qué

problemas reciben prioridad y qué voces tienen ocasión de impugnarlo (Lakoff, 2004; Beck, 1998; Bourdieu, 1988).

La actividad registrada varía por canal y organización. Los recuentos de respuestas en las consultas europeas seleccionadas muestran una participación minoritaria de los actores objetivo. Esa proporción no mide su influencia relativa ni compara el contenido de sus escritos con el de organizaciones de consumidores, sindicatos, ONG u otros participantes.

Por su parte, el análisis documental localiza cartas, reuniones y comunicación colectiva sobre hitos históricos relacionados con la concentración bancaria, sin asumir que la evidencia públicamente disponible y analizada en este estudio constituye todo el universo potencial de documentación accesible bajo solicitud o consulta de archivos. Finalmente, el registro nacional de la CNMC permite ubicar perfiles declarativos de AEB, CECA, UNACC y Santander, pero aporta poca información sobre reuniones, decisiones o resultados y tampoco mide el conjunto de su actividad.

Las consultas y las reuniones ofrecen planos de acceso distintos. Los actores objetivo son una minoría de respuestas en los expedientes HYS seleccionados, mientras que algunas organizaciones registran interlocución reiterada con la Comisión y el Parlamento. Los recuentos no tienen el mismo denominador ni incluyen sistemáticamente el acceso de sindicatos, organizaciones de consumidores y otros participantes; además, una entidad puede intervenir a través de su asociación. Solo en el paquete bancario puede medirse ya la desigualdad de acceso respecto de otros actores (véase el párrafo siguiente); la hipótesis de que se traduzca en influencia desigual exige reconstruir por expediente las posiciones rivales, las reuniones, las versiones normativas y la decisión. Con los datos actuales solo se acredita actividad y se formulan preguntas contrastables.

Leídos conjuntamente, los datos del paquete bancario permiten formular una hipótesis de asimetría entre canales. En la consulta pública del expediente CRR3/CRD6, los actores objetivo aportan 8 de 210 respuestas (3,8 %); en las reuniones que publicó el ponente del mismo expediente participan en 19 de 62 (30,6 %), y el conjunto del sector financiero ocupa el 80,7 % de las reuniones declaradas por el ponente y los ponentes alternativos, frente al 2 % de la sociedad civil. En la Comisión, más de nueve de cada diez reuniones publicadas sobre el paquete fueron con bancos o sus asociaciones. Son unidades distintas —respuestas escritas y reuniones publicadas por las instituciones—, relativas al mismo paquete normativo y sin incluir los contactos no declarados. La comparación documenta únicamente dónde se concentra el acceso visible (seccs. 5.5, «Pandemia y segunda ola de fusiones», y 5.6, «Reuniones publicadas»).

La comparación revela además una diferencia clave en lo que las fuentes permiten observar, con implicaciones relevantes desde el punto de vista académico pero también desde la óptica del derecho a la información de los grupos de interés: la asimetría entre los niveles de transparencia a nivel comunitario y español. Para el paquete bancario europeo se pudo estimar la distribución de las reuniones publicadas entre sectores

porque el registro de representantes se cruza con las agendas de la Comisión y de los eurodiputados y con expedientes identificables. Su cobertura es parcial: la cifra mide acceso declarado, no influencia. En el ámbito estatal español falta un registro general obligatorio acompañado de una publicación uniforme de reuniones que identifique al representante, la institución, la fecha y el asunto o expediente (secc. 3.4, «Registros españoles de grupos de interés»). Aquí se han localizado contactos concretos, pero no el total de reuniones sobre una misma decisión; por tanto, no se puede comparar la cuota de acceso de bancos y asociaciones con la de sindicatos, consumidores y otros actores. De esta limitación se desprende la necesidad de un registro estatal obligatorio para los contactos comprendidos en su ámbito y de una huella pública que vincule cada reunión al expediente, con reglas claras de cobertura, excepciones y control del cumplimiento.

El Real Decreto-ley 21/2026 no resolvió esa laguna: fue derogado en septiembre del mismo año; mientras que el proyecto 121/000046 seguía en tramitación al cierre de esta revisión (BOE, 2026a, 2026b; Congreso de los Diputados, 2026b). La Ley 19/2013 ofrece entretanto una vía más limitada: solicitar información ya existente sobre agendas y documentación de reuniones a ministerios, CNMC y CNMV, y al Banco de España en sus actividades sujetas a Derecho administrativo. La respuesta depende de los documentos que obren en poder de cada institución y de los límites y regímenes especiales aplicables; no equivale a un censo de contactos. Este estudio no cursó una serie sistemática de solicitudes de acceso, si bien podría ser una línea de ampliación del corpus documental en trabajos futuros (BOE, 2013a, arts. 2, 12-14 y 17).

La comparación entre las coaliciones españolas y europeas muestra usos distintos de los compromisos voluntarios: aparecen en veinte de veintiséis piezas del corpus nacional y en cinco de diecisiete del europeo. Estos porcentajes describen muestras construidas con criterios distintos, no la frecuencia real del recurso a la autorregulación en España y en la UE. El corpus nacional procede en gran parte de notas de AEB, CECA y UNACC, que seleccionan qué iniciativas comunican; el europeo se organiza alrededor de EBF y de demandas regulatorias directas. En la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero y en las condiciones de las fusiones, la cuestión sustantiva es si un compromiso genera obligaciones exigibles, vigilancia y remedios para los usuarios, y quién puede comprobar su cumplimiento. Comparar la formulación de cada propuesta con el texto aprobado y la respuesta de sus críticos permite estudiar resultados concretos sin deducir influencia de la mera repetición de un marco.

La comparación de episodios permite identificar límites del encuadre sectorial. En CaixaBank-Bankia y BBVA-Sabadell, la CNMC señaló riesgos locales y exigió compromisos; el Gobierno impuso además condiciones a la OPA de 2025. Son respuestas institucionales específicas ante argumentos de escala, y requieren un seguimiento de su cumplimiento y de los servicios efectivamente disponibles. Las objeciones de consumidores, sindicatos y municipios introducen criterios de distribución —dónde se mantienen oficinas, qué

costes recaen en trabajadores y clientes y durante cuánto tiempo rigen los remedios—que no se resuelven solo con sinergias agregadas.

Los casos de derivados y de la ADCF completan el contraste de las estrategias. El primero documenta una concertación comercial sancionada inicialmente, anulada por la Audiencia Nacional en el alcance temporal que sustentaba la multa y con recursos de casación admitidos en tres de los cuatro casos identificados; el segundo registra preferencias institucionales divergentes sobre regulación exigible y compromisos voluntarios. La existencia de menos interlocutores potenciales tras la concentración es una hipótesis sobre coordinación y acceso, que si bien resulta compatible con la existencia de acuerdos sobre productos y captura regulatoria, no puede considerarse causalmente acreditada a partir del presente análisis.

El capítulo del FROB obliga a incorporar las instituciones públicas al argumento. Las autoridades dispusieron de capacidades de intervención y resolución que reorganizaron el sector, especialmente las antiguas cajas. Los bancos y sus asociaciones participaron en el debate público y se beneficiaron de determinadas oportunidades estructurales, pero la documentación reunida no permite convertir una adjudicación, una fusión o una reforma en resultado directo de una gestión, modalidad o estrategia de *lobby* específica.

Las trayectorias de antiguos cargos públicos hacia entidades financieras añaden una dimensión de conocimiento y relaciones a este proceso. Los 69 casos plenos no son una medición del efecto causal de las personas sobre normas, ni todos entrañan el mismo riesgo jurídico o de cumplimiento interno en las entidades. En este sentido, la referencia de Cerrillo-i-Martínez (2017) permite separar movilidad, conflicto potencial e infracción; por su parte, Vázquez-Portomeñe Seijas (2022) ayuda a distinguir *lobby* legítimo, opacidad, tráfico de influencias y corrupción. El corpus actual no acredita prácticas irregulares ni conflictos de interés, ni permite clasificar como tales un vínculo profesional, una reunión o una coincidencia discursiva.

El conjunto de expedientes acredita una presencia sectorial sostenida en debates decisivos para la estructura bancaria y permite comparar preferencias, cauces de acceso y resultados heterogéneos. En unos casos hubo correspondencia parcial entre demanda y norma; en otros, un instrumento central propuesto por el sector se rechazó o una concentración quedó condicionada por remedios. Esa variación y las objeciones documentadas impiden reducir la historia a una captura consumada. La hipótesis de influencia exige seguir cronológicamente alternativas, borradores, actores rivales y decisiones en cada expediente, con las lagunas de acceso a información reconocidas en la sección 8.1, «Limitaciones del estudio».

Para 1977–2002, la lectura de Pérez (1997) sobre acomodos entre reformadores y bancos debe ponerse junto a la evidencia posterior de competencia efectiva medida por Dols-Miró et al. (2024). Ninguna de las dos dimensiones permite convertir la cronología normativa de este capítulo en prueba causal de un pacto general ni descartar

negociaciones concretas; para ello, haría falta un registro y comparación sistemática de posiciones fechadas de cada actor y comparación de alternativas planteadas por diferentes grupos de interés (al margen del *lobby* bancario) en cada uno de los expedientes analizados.

Los episodios examinados sugieren, como hipótesis de trabajo, un mecanismo de largo plazo más preciso que la simple repetición de contactos. Las asociaciones y los bancos participaron en la producción de diagnósticos, alternativas de diseño y medidas de sus efectos; las autoridades seleccionaron entre esas opciones bajo restricciones europeas, presupuestarias, prudenciales y de competencia. En algunos momentos el lenguaje de escala y financiación encontró receptividad institucional; en otros, el instrumento central defendido por el sector fue rechazado o la operación quedó sujeta a compromisos. Es esta combinación —participación persistente en la definición del problema, resultados heterogéneos y resistencia verificable— la que permite examinar el papel del *lobby* en las condiciones de la concentración sin adjudicarle retrospectivamente todas las fusiones (seccs. 4.6, «Relaciones y coaliciones entre actores»; 5.4, «Marco poscrisis y unión bancaria»; 5.5, «Pandemia y segunda ola de fusiones»; 5.6, «Reuniones publicadas», y 6, «El FROB»; Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, 2019a; decisiones de la CNMC citadas en la secc. 5.5, «Pandemia y segunda ola de fusiones»).

La taxonomía de siete dimensiones permite precisar el mecanismo observado. En los expedientes prudenciales se combinan la interlocución directa, el suministro de argumentos técnicos, las coaliciones sectoriales y la intervención multinivel; en la reestructuración y la defensa de compromisos voluntarios se añaden el *lobby* público y los marcos de solvencia, escala y eficiencia. Las 69 trayectorias de la sección 7, «Puertas giratorias», documentan la dimensión relacional, con funciones y canales de llegada distintos, si bien no miden el uso efectivo de esos contactos. Las estrategias se superponen en un mismo expediente y su frecuencia no equivale a éxito regulatorio.

En términos de captura regulatoria, el estudio encuentra condiciones institucionales y asimetrías de acceso que merecen examen, así como convergencias parciales entre diagnósticos sectoriales y decisiones. La contestación de otros actores, las condiciones impuestas a las fusiones y las demandas bancarias rechazadas impiden afirmar una captura general o una interiorización total de los marcos promovidos por el *lobby* bancario por parte de los decisores. Para evaluar un expediente concreto, haría falta reconstruir exhaustivamente la evolución de sus contenidos y la intervención de todo el universo de actores alrededor del mismo: comparar versiones de la norma, alternativas descartadas, contactos y motivaciones de la decisión con un nivel de detalle y acceso a fuentes documentales (e incluso testimonios directos) que va más allá del alcance del presente trabajo. Una regulación de la huella legislativa más exigente que la actual, tanto en la UE como en España, permitiría contrastar esa hipótesis con mayor rigor.

8.1 Limitaciones del estudio

Los resultados deben leerse a la luz de varias limitaciones, unas propias del diseño y otras derivadas de la disponibilidad de fuentes.

Causalidad e influencia. El diseño histórico-documental permite acreditar acceso, posiciones y convergencias, pero no medir la influencia. La literatura distingue entre el acceso a los decisores y la obtención de resultados, y advierte de que la coincidencia entre la preferencia de un grupo y el contenido de una norma puede deberse a otras causas (Dür y De Bièvre, 2007; Dür, 2008). El capítulo no reconstruye escenarios contrafactuales ni estima el grado en que cada actor logró sus preferencias; por eso sus conclusiones se formulan, con la debida cautela, como hipótesis de trabajo que deben contrastarse caso por caso.

Asimetría temporal de las fuentes. Los registros europeos de reuniones y el portal HYS solo cubren las etapas recientes, mientras que para 1977–2008 el análisis depende de normas, dictámenes, literatura y una hemeroteca digitalizada de forma parcial. Esta asimetría puede sugerir que el *lobby* creció con el tiempo cuando lo que creció, sobre todo, fue su visibilidad documental. A ello se suma la ausencia, durante todo el periodo, de un registro estatal obligatorio y de una huella normativa sistemática en España (secc. 3.4, «Registros españoles de grupos de interés»).

Perímetro y selección del corpus. El estudio se centra eminentemente en seis bancos y tres asociaciones españolas, además de varios actores europeos; otros sectores y contrapesos civiles se incorporan por expediente como referencia general de contraste, sin pretensión de cobertura simétrica. Veinte de veintiséis piezas nacionales mencionan compromisos voluntarios, pero la selección procede en gran parte de notas de las propias asociaciones. En puertas giratorias, los 99 IAGC permitieron censar 232 personas físicas y dictaminar cada identidad; la disponibilidad de biografías y fechas individuales sigue siendo desigual por formato, categoría del consejero, empresa y entre los primeros y últimos años de la serie (de menor a mayor información disponible en la descripción del perfil del IAGC y fuentes complementarias). Por tanto, 69/232 expresa la clasificación del censo delimitado y contrastado, no una tasa del conjunto del sector ni una medida de influencia.

Clasificación temporal y régimen jurídico. Las bandas comparan el cese público —o la función institucional singular identificada expresamente— con la primera incorporación documentada al grupo. En algunos perfiles solo se conoce el año, se usa la incorporación documentada al consejo como aproximación a la incorporación a la entidad o no constan explícitamente los periodos de excedencia; también hay que considerar que el solapamiento se registra por separado. El umbral analítico de dos años no sustituye el examen de las incompatibilidades aplicables a cada institución y fecha. Una relación histórica no permite presumir influencia; el tiempo transcurrido tampoco implica necesariamente la ausencia de posibles conflictos de intereses.

Unidades de recuento y fecha de corte. Las cifras se refieren a unidades distintas —respuestas a consultas, reuniones declaradas, piezas conjuntas o personas— que no pueden sumarse ni leerse como una escala de influencia. El corte del 31 de julio de 2025 se aplica a los datos del Registro de Transparencia, y los hechos posteriores al corte que se mencionan tienen valor contextual. Los denominadores del paquete bancario proceden de listados que cada eurodiputado publica y de las reuniones de alto nivel que difunde la Comisión; no incluyen contactos del personal de menor rango ni reuniones sobre las que no existe constancia documental públicamente accesible (secc. 5.6, «Reuniones publicadas»).

Técnica de análisis. El análisis de contenido es cualitativo-exploratorio y no se acompaña de un libro de códigos cerrado ni de medidas de fiabilidad entre codificadores (secc. 3.3, «Técnicas de análisis»); los marcos identificados están documentados con citas, pero su frecuencia y su evolución no se han medido de forma sistemática. El interés principal de este trabajo es la producción de conocimiento para la incidencia política y la divulgación del Observatorio RSC, por tanto, su carácter es exploratorio-descriptivo; dicho carácter responde asimismo a la prudencia ante la falta de homogeneidad en el acceso a información sobre las diferentes unidades y niveles de análisis. Futuros análisis podrían incorporar técnicas más precisas sobre universos más acotados (por ejemplo, una sola trayectoria normativa), incluyendo libros de códigos cerrados, contrastes entre codificadores, análisis semántico y léxico y, en general, una descripción más precisa de la estructura, contenidos y *framing* en la comunicación de los diferentes actores.

Alcance geográfico. El caso español se analiza en su dimensión europea, pero sin una comparación sistemática con otros sistemas bancarios, lo que impide distinguir qué rasgos son específicos de España y cuáles son comunes a otros Estados miembros. Este carácter comparativo constituye sin duda un ámbito de mejora de cara a futuro, y debería incluir también la internacionalización de los bancos españoles y sus filiales en el contexto europeo y más allá del mismo.

8.2 Posibles líneas futuras de investigación

Las limitaciones anteriores apuntan a varias líneas de trabajo que pueden desarrollarse por separado y que interesan tanto a la investigación académica como a las instituciones y organizaciones del tercer sector que trabajan en transparencia y regulación financiera.

Ampliación comparada a otros países y al conjunto de la UE. Un diseño comparado permitiría situar el caso español junto a otros sistemas bancarios con trayectorias de concentración distintas, aprovechando fuentes comunes —el Registro de Transparencia, HYS y las consultas del BCE y de la EBA— y los registros nacionales de grupos de interés que ya existen en varios Estados miembros. La literatura sobre la movilización del sector financiero en consultas europeas e internacionales ofrece modelos de medición para ello (Young, 2012; Chalmers, 2015; Pagliari y Young, 2016; James et al., 2021/2022), así como

para incorporar a los contrapesos de la sociedad civil (Kastner, 2018; Arceo Vacas y Álvarez Sánchez, 2023).

Cronologías detalladas de regulaciones y decisiones concretas. Los estudios de caso centrados en un único expediente —por ejemplo, el tratamiento transitorio del *output floor* en CRR3, el *backstop* de los préstamos dudosos o la tramitación de la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero— podrían reconstruir con precisión la secuencia entre demandas, borradores, enmiendas y texto final mediante el rastreo de procesos (*process tracing*), un método que contrasta hipótesis causales en casos concretos con pruebas explícitas (Beach y Pedersen, 2019). La misma reconstrucción puede extenderse a los denominadores de reuniones: los listados de ponentes y ponentes alternativos de cada procedimiento y las exportaciones de la Comisión permiten calcular cuotas de acceso comparables entre expedientes.

Fijación de la agenda (*agenda setting*) e influencia sobre reguladores y legisladores. Una línea específica debería estudiar cómo ciertos problemas y soluciones —el exceso de capacidad, la escala o la competitividad europea— entran en la agenda de reguladores y legisladores, y en qué momentos se abren ventanas de oportunidad para ellos (Kingdon, 2011; Baumgartner y Jones, 2009). Combinada con medidas del grado de logro de las preferencias de cada actor (Dür, 2008; Klüver, 2013), con el análisis de las coaliciones y del peso del *statu quo* (Baumgartner et al., 2009) y con entrevistas a participantes, esta línea permitiría abordar la causalidad y la medición de la influencia que este capítulo deja abiertas. La hipótesis de la «política silenciosa», según la cual el poder empresarial es mayor cuando los asuntos tienen poca relevancia pública (Culpepper, 2011), resulta especialmente pertinente para la regulación prudencial.

Análisis cuantitativo de contenido. Las respuestas a consultas, los comunicados de las asociaciones, los discursos de sus presidentes y los debates parlamentarios pueden someterse a un análisis de contenido cuantitativo, con libro de códigos y control de fiabilidad (Neuendorf, 2017; Krippendorff, 2019), o a técnicas automatizadas de «texto como dato», siempre con validación humana (Grimmer y Stewart, 2013). Ello permitiría medir la frecuencia y la evolución de los marcos de eficiencia, estabilidad o inclusión financiera y comparar su presencia en los documentos sectoriales, en los de las autoridades y en la cobertura de los medios.

Cronologías y robustez de las trayectorias. Aunque las 232 personas del censo recibieron dictamen individual, los siete plenos sin banda todavía requieren localizar fechas de cese o primera relación para estimar intervalos. Un análisis de sensibilidad mostraría los cambios al tratar fechas parciales, entradas al consejo usadas como sustituto y vínculos previos dentro del linaje. Se podrían reconstruir con mayor detalle las trayectorias de ida y vuelta entre sectores y las funciones efectivas de asesoría o representación.

Registros autonómicos y locales. La explotación de los registros y agendas autonómicos y municipales descritos en la sección 3.4, «Registros españoles de grupos de interés», permitiría estudiar la interlocución de la banca con los gobiernos territoriales en materias como la inclusión financiera rural o el cierre de oficinas y, con otras fuentes, la relación histórica entre los gobiernos autonómicos y las cajas de ahorros.

Solicitudes de acceso y huella de reuniones estatales. Una siguiente fase podría seleccionar expedientes concretos y solicitar con el mismo protocolo las agendas, las identidades de participantes y los documentos intercambiados a los ministerios y autoridades que los posean. Registrar las respuestas, los accesos parciales y las denegaciones permitiría evaluar el alcance práctico de la Ley 19/2013 y cotejar lo obtenido con expedientes y declaraciones de los representantes, sin presentar la serie resultante como un total exhaustivo (BOE, 2013a; secc. 3.4, «Registros españoles de grupos de interés»).

Resultados y cumplimiento de los compromisos. Para las fusiones y la defensa del cliente, un seguimiento por municipio y por colectivo podría cotejar oficinas, cajeros, condiciones de acceso y empleo antes y después de las decisiones con la duración y la exigibilidad de los remedios. La comparación entre compromisos voluntarios, obligaciones impuestas y quejas posteriores permitiría saber qué mecanismo se mantuvo en la práctica, sin atribuir automáticamente los cambios al *lobby* o a una fusión concreta.

Otras metodologías y enfoques sobre puertas giratorias. Una ampliación podría extender la verificación individual a otras entidades financieras (7.8), estudiar el tránsito inverso desde los bancos hacia reguladores y profundizar en las condiciones concretas de contratación, acceso y actividad de los 69 plenos. También podría combinar el censo cerrado de los seis bancos con enfoques cuantitativos sobre valoración bursátil de nombramientos (Farinós Viñas et al., 2016) o flujos de personal entre supervisión y banca (Lucca et al., 2014).

Bibliografía

Las referencias se organizan según su función en este estudio: literatura que sustenta el marco conceptual y la interpretación; documentos y registros examinados como evidencia; fuentes de prensa y verificación auxiliar; y bases construidas para la investigación. La adscripción de un informe depende de cómo se usa en el análisis, no solo de quién lo publicó.

Literatura académica y estudios analíticos

Aguilar Juncosa, I. M. (2022). La captura regulatoria y la huella legislativa. Hacia un lobby transparente. En A. González Moro (coord.), L. Abad Alcalá y M. I. Serrano Maíllo (dirs.), La integridad en la administración: contratación pública y lucha contra la corrupción. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8447629

Álvarez Vélez, M. I. (2025). La necesidad de transparencia y la regulación de los lobbies: un debate permanente en nuestra democracia. *Revista Española de la Transparencia, 21*, 43-71. https://doi.org/10.51915/ret.377

Andréu Abela, J. (2001). *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada* (Documento de trabajo S200103). Fundación Centro de Estudios Andaluces. https://www.centrodeestudiosandaluces.es/publicaciones/tecnicas-de-analisis-de-contenido-una-revision-actualizada

Arceo Vacas, A., y Álvarez Sánchez, S. (2023). El lobbying de las organizaciones de la sociedad civil en España: capacidad de influencia sobre las instituciones públicas. Estudios sobre el Mensaje Periodístico, 29(3), 521-532. https://doi.org/10.5209/esmp.88987

Bardin, L. (1991). *Análisis de contenido* (C. Suárez, Trad.). Akal. (Obra original publicada en 1977)

Baumgartner, F. R., Berry, J. M., Hojnacki, M., Kimball, D. C., y Leech, B. L. (2009). *Lobbying and policy change: Who wins, who loses, and why*. University of Chicago Press. https://doi.org/10.7208/chicago/9780226039466.001.0001

Baumgartner, F. R., y Jones, B. D. (2009). *Agendas and instability in American politics* (2.ª ed.). University of Chicago Press.

Beach, D., y Pedersen, R. B. (2019). *Process-tracing methods: Foundations and guidelines* (2.ª ed.). University of Michigan Press. https://doi.org/10.3998/mpub.10072208

Beck, U. (1998). La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad. Paidós.

Bellod, J. F. (2023). El rescate del oligopolio bancario español. Revista de Economía Institucional, 25(48), 75-103. https://doi.org/10.18601/01245996.v25n48.06

Binderkrantz, A. S. (2005). Interest group strategies: Navigating between privileged access and strategies of pressure. Political Studies, 53(4), 694–715. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00500.x

Bourdieu, P. (1988). Espacio social y poder simbólico. Revista de Occidente, (81), 97-119.

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal, 9*(2), 27-40. https://doi.org/10.3316/QRJ0902027

Castillero-Ostio, E., Moreno-Cabanillas, A., y Castillo-Esparcia, A. (2023). Transparencia y Gobierno: puertas giratorias en España. Revista Española de la Transparencia, 18, 201-229. https://doi.org/10.51915/ret.295

Castillo-Esparcia, A., Castillero-Ostio, E., y Moreno-Cabanillas, A. (2024). Lobbies and pressure groups: Analyzing revolving doors in Spain's public relations. En M. Compte-Pujol, J. Cuenca-Fontbona y P. Pineda-Martínez (eds.), Sorting Out the Chaos for Public Relations Leaders (pp. 101–114). Peter Lang. ISBN 978-3-631-90776-4. DOI del volumen: https://doi.org/10.3726/b22162

Cerrillo-i-Martínez, A. (2017). Beyond Revolving Doors: The Prevention of Conflicts of Interests Through Regulation. Public Integrity, 19(4), 357-373. https://doi.org/10.1080/10999922.2016.1225479

Chalmers, A. W. (2015). Financial industry mobilisation and securities markets regulation in Europe. *European Journal of Political Research, 54*(3), 482-501. https://doi.org/10.1111/1475-6765.12099

Chalmers, A. W., Klingler-Vidra, R., Puglisi, A., y Remke, L. (2022). In and out of revolving doors in European Union financial regulatory authorities. Regulation & Governance, 16(4), 1233-1249. https://doi.org/10.1111/rego.12424

Coen, D., Katsaitis, A., y Vannoni, M. (2021). Business Lobbying in the European Union. Oxford University Press. https://academic.oup.com/book/39656

Cruz-García, P., Fernández de Guevara, J., y Maudos, J. (2018). Concentración y competencia bancarias en España: el impacto de la crisis y la reestructuración. Revista de Estabilidad Financiera, Banco de España, 34, 59-80. https://repositorio.bde.es/handle/123456789/11236

Culpepper, P. D. (2011). *Quiet politics and business power: Corporate control in Europe and Japan*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511760716

Cuñat, V., y Garicano, L. (2010). Did Good Cajas Extend Bad Loans? Governance, Human Capital and Loan Portfolios. FEDEA, Documento de Trabajo 2010-08. https://ideas.repec.org/p/fda/fdaddt/2010-08.html

De Bruycker, I., y Beyers, J. (2019). Lobbying strategies and success: Inside and outside lobbying in European Union legislative politics. European Political Science Review, 11(1), 57–74. https://doi.org/10.1017/S1755773918000218

Dols-Miró, J., Cuevas, J., y Fernández de Guevara, J. (2024). Market Power, Liberalization, and Deregulation in the Spanish Banking Sector between 1971 and 2018: New Evidence. Documento de Trabajo, Asociación Española de Historia Económica, DT-AEHE 2402. https://ideas.repec.org/p/ahe/dtaehe/2402.html

Dür, A. (2008). Measuring interest group influence in the EU: A note on methodology. *European Union Politics, 9*(4), 559-576. https://doi.org/10.1177/1465116508095151

Dür, A., y De Bièvre, D. (2007). The question of interest group influence. *Journal of Public Policy, 27*(1), 1-12. https://doi.org/10.1017/S0143814X07000591

Dür, A., y Mateo, G. (2013). Gaining access or going public? Interest group strategies in five European countries. European Journal of Political Research, 52(5), 660–686. https://doi.org/10.1111/1475-6765.12012

Farinós Viñas, J. E., García Martín, C. J., Herrero Piqueras, B., e Ibáñez Escribano, A. M. (2016). Revolving doors: are they valued in the Spanish stock market? Academia Revista Latinoamericana de Administración, 29(2), 147-164. https://doi.org/10.1108/ARLA-07-2015-0172

Fernández-Olit, B., y Vázquez, O. (2024). La banca y la sostenibilidad social: análisis de las principales entidades de crédito españolas. ICE, Revista de Economía, 936. https://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/7836

Fernández-Villaverde, J., Garicano, L., y Santos, T. (2013). Political credit cycles: The case of the Eurozone. Journal of Economic Perspectives, 27(3), 145-166. https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.27.3.145

García Montalvo, J. (2010). De la quimera inmobiliaria al colapso financiero: crónica de un desenlace anunciado. Antoni Bosch Editor. https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=630572

Gebhardt, J., y Saz-Carranza, A. (2018). European Revolving Doors: Corporate Boards in Germany and Spain. ESADEgeo Working Paper 30. https://itemsweb.esade.edu/wi/esadegeo/workingpapers/17_18/201802%20WP%20Gebhardt%20%20Saz-Carranza%20-%20European%20revolving%20doors.pdf

Goffman, E. (1974). Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience. Harvard University Press. [Trad. esp.: Goffman, E. (2006). Frame analysis: Los marcos de la experiencia. Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI de España Editores (J. L. Rodríguez, trad.).]

Greenwood, J., y Dreger, J. (2013). The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation? Interest Groups & Advocacy, 2(2), 139-162. https://link.springer.com/article/10.1057/iga.2013.3

Grimmer, J., y Stewart, B. M. (2013). Text as data: The promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts. *Political Analysis, 21*(3), 267-297. https://doi.org/10.1093/pan/mps028

Guerra-Heredia, S., Lobillo-Mora, G., Martín-Martín, P., y Espino-González, J. (2024). European lobbies: a comparative study of the professional profiles of lobbyists in Spain and France. Frontiers in Political Science, 6, 1514947. https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1514947

Hall, R. L., y Deardorff, A. V. (2006). Lobbying as legislative subsidy. American Political Science Review, 100(1), 69–84. https://doi.org/10.1017/S0003055406062010

Hillman, A. J., Keim, G. D., y Schuler, D. (2004). Corporate political activity: A review and research agenda. Journal of Management, 30(6), 837–857. https://doi.org/10.1016/j.jm.2004.06.003

Igartua, J. J., y Humanes, M. L. (2004). *Teoría e investigación en comunicación social*. Síntesis. https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=519468

James, S., Pagliari, S., y Young, K. (2021/2022). The internationalization of European financial networks: A quantitative text analysis of EU consultation responses. Review of International Political Economy, 28(2), 1–29. https://doi.org/10.1080/09692290.2019.1690677

Jiménez, G., y Tejero, C. (s. f.). Cierre de oficinas bancarias y acceso al efectivo en España. Revista de Estabilidad Financiera, Banco de España. https://www.bde.es/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/18/MAYO/Articulo_Jimenez_Tejero.pdf

Junk, W. M. (2020). Synergies in lobbying? Conceptualising and measuring lobbying coalitions to study interest group strategies, access, and influence. Interest Groups & Advocacy, 9, 21–37. https://doi.org/10.1057/s41309-019-00082-y

Juste de Ancos, R. (2023). La gran transformación del poder económico: puertas giratorias, capital y consejeros en la red de empresas españolas cotizadas. Revista Española de Sociología, 32(2), a157. https://doi.org/10.22325/fes/res.2023.157

Juste, R. (2017). IBEX 35: una historia herética del poder en España (2.ª ed.). Capitán Swing.

Kalaitzake, M. (2017). The Political Power of Finance: The Institute of International Finance in the Greek Debt Crisis. Politics & Society, 45(3), 389-413. https://doi.org/10.1177/0032329217707969

Kastner, L. (2018). *Civil society and financial regulation: Consumer finance protection and taxation after the financial crisis*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315206806

Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies* (ed. actualizada). Longman. (Obra original publicada en 1984)

Klüver, H. (2013). *Lobbying in the European Union: Interest groups, lobbying coalitions, and policy change*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199657445.001.0001

Kotanidis, S. (2023). EU Transparency Register: 2021 interinstitutional agreement. European Parliamentary Research Service, Briefing PE 751.434. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751434/EPRS_BRI(2023)751434_EN.pdf

Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica* (L. Wolfson, Trad.). Paidós. (Obra original publicada en 1980)

Krippendorff, K. (2019). *Content analysis: An introduction to its methodology* (4.ª ed.). SAGE. https://doi.org/10.4135/9781071878781

Laborda, J., y Villena, A. (2024). 'FIRE' on the horizon. The role of the state in the process of financialization of a national economy. Competition & Change, 28(5), 701-721. https://doi.org/10.1177/10245294241237365

Lakoff, G. (2004). Don't Think of an Elephant! Know Your Values and Frame the Debate. Chelsea Green Publishing. [Trad. esp.: Lakoff, G. (2007). No pienses en un elefante: Lenguaje y debate político. Editorial Complutense (M. Mora Mallo, trad.).]

Lucca, D. O., Seru, A., y Trebbi, F. (2014). The revolving door and worker flows in banking regulation. Journal of Monetary Economics, 65, 17-32. https://www.nber.org/papers/w20241

Maravall, F., y Glavan, S. (2009). Eficiencia y concentración del sistema bancario español. Madrid: Funcas. https://www.funcas.es/libro/eficiencia-y-concentracion-del-sistema-bancario-espanol-septiembre-2009/

Martínez Isidoro, B. C. (2025). La transparencia del lobby en la UE: aprendizajes y mejoras para la regulación de los grupos de interés en España. Revista Española de la Transparencia, 21, 97-127. https://doi.org/10.51915/ret.393

Mayring, P. (2014). *Qualitative content analysis: Theoretical foundation, basic procedures and software solution*. SSOAR. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-395173

Medina Iborra, I., y Valle Escolano, R. (2025). ¿Del secretismo a la transparencia? Análisis del registro de lobbies y las agendas diarias del Ayuntamiento de Madrid (2018–2023). *Revista Española de Ciencia Política, 67*, 101–128. https://doi.org/10.21308/recp.67.04

Neuendorf, K. A. (2017). *The content analysis guidebook* (2.ª ed.). SAGE. https://doi.org/10.4135/9781071802878

Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa [Observatorio RSC]. (2018, junio). La gestión de los riesgos de corrupción en las empresas del IBEX 35: informe ejecutivo. https://observatoriorsc.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-ejecutivo-corrupcion-Ibex-35.pdf

Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa [Observatorio RSC]. (2026). La información sobre sostenibilidad en las empresas del IBEX 35 (ejercicio 2024). https://observatoriorsc.org/la-informacion-sobre-sostenibilidad-en-las-empresas-del-ibex-35-ejercicio-2024/

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2021). Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access. https://www.oecd.org/en/publications/lobbying-in-the-21st-century_c6d8eff8-en.html

Pagliari, S., y Young, K. L. (2014). Leveraged interests: Financial industry power and the role of private sector coalitions. Review of International Political Economy, 21(3), 575–610. https://doi.org/10.1080/09692290.2013.819811

Pagliari, S., y Young, K. L. (2016). The interest ecology of financial regulation: Interest group plurality in the design of financial regulatory policies. *Socio-Economic Review, 14*(2), 309-337. https://doi.org/10.1093/ser/mwv024

Parra Lucán, M. Á. (2008). Los principios generales de la Ley 41/2007, de 7 de diciembre, de modificación de la Ley del mercado hipotecario y otras normas. Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, 711, 261-347. https://www.revistacritica.es/index.php/rcdi/article/download/2486/2434/2858

Pérez, S. A. (1997). Banking on Privilege: The Politics of Spanish Financial Reform. Cornell University Press. https://doi.org/10.7591/9781501744747

Pérez, S. A. (2003). Banca y poder político en España: un análisis a partir de la regulación del sistema financiero. Historia y Política, 9, 71–94. https://recyt.fecyt.es/index.php/Hyp/article/view/44809

Ponce Huerta, J. (2019). El FROB en la reestructuración del sistema bancario español. Evolución tras una década de actividad (2009–2019) y consideraciones para la Unión Bancaria. Revista de Estabilidad Financiera, Banco de España, 36, 27-46. https://www.frob.es/wp-content/uploads/2023/01/El_FROB_en_la_reestructuracion_del_sistema_bancario_espanol.pdf

Schreier, M. (2012). *Qualitative content analysis in practice*. SAGE.

Scott, J. (1990). *A matter of record: Documentary sources in social research*. Polity Press.

Seabrooke, L., y Tsingou, E. (2021). Revolving doors in international financial governance. Global Networks, 21(2), 294-319. https://doi.org/10.1111/glob.12286

Shive, S. A., y Forster, M. M. (2017). The Revolving Door for Financial Regulators. Review of Finance, 21(4), 1445-1484. https://academic.oup.com/rof/article/21/4/1445/2670110

Stigler, G. J. (1971). The Theory of Economic Regulation. The Bell Journal of Economics and Management Science, 2(1), 3-21. https://econpapers.repec.org/RePEc:rje:bellje:v:2:y:1971:i:spring:p:3-21

Valle Escolano, R., y Medina Iborra, I. (2025). ¿Información clara y transparente? Acerca de las agendas de responsables públicos del Ayuntamiento de Madrid. *Revista Española de la Transparencia, 21*, 73-96. https://doi.org/10.51915/ret.375

Van Dijk, T. A. (1993). «Principles of Critical Discourse Analysis». Discourse & Society, 4(2), 249-283. https://doi.org/10.1177/0957926593004002006

Van Dijk, T. A. (2008). Discourse and Power. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Vargas, F., y Lamamié de Clairac, J. M. (2008). La nueva Circular sobre solvencia de las entidades de crédito: contenido e impacto sobre la labor supervisora del Banco de España. Revista de Estabilidad Financiera, 15. https://www.bde.es/webbde/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/08/Nov/Fic/ief0515.pdf

Vázquez-Portomeñe Seijas, F. (2022). Lobbying, influencias y corrupción. El art. 12 del Convenio del Consejo de Europa contra la Corrupción como modelo tipo para la criminalización del lobbying oculto. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, 24-03, 1-21. https://criminet.ugr.es/recpc/24/recpc24-03.pdf

Velasco Rico, C. I. (2020). L'evolució de la regulació dels grups d'interès i els instruments per al control de la seva activitat. Especial referència a la normativa catalana. *Revista Catalana de Dret Públic, 60*, 102-122. https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3416

Young, K. L. (2012). Transnational regulatory capture? An empirical examination of the transnational lobbying of the Basel Committee on Banking Supervision. *Review of International Political Economy, 19*(4), 663-688. https://doi.org/10.1080/09692290.2011.624976

Zunzunegui, F. (2023, marzo). Exclusión financiera: actuaciones y propuestas. Documento de Trabajo 1/2023, @RegFinanciera, basado en informe encargado por el Defensor del Pueblo (2022). https://www.rdmf.es/wp-content/uploads/2023/03/Zunzunegui-F.-Informe-Defensor-del-Pueblo-Exclusi%C3%B3n-financiera.pdf

Corpus documental y fuentes primarias

Esta sección reúne normas, expedientes, alegaciones, registros, informes de gobierno corporativo, comunicaciones de las entidades y fichas institucionales utilizadas para reconstruir trayectorias. La identificación de documentos y páginas para cada caso se detalla en las hojas de fuentes del maestro de puertas giratorias.

ADICAE. (2026, 27 de julio). El Ministerio de Economía reactivará en septiembre la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero. https://www.adicae.es/reactivacion-autoridad-defensa-cliente-financiero/

AEB, CECA y UNACC. (2022, 7 de octubre). Hoja de ruta de medidas para garantizar la inclusión financiera total. https://www.ceca.es/notas-prensa/aeb-ceca-y-unacc-presentan-la-hoja-de-ruta-de-medidas-para-garantizar-la-inclusion-financiera-total/

AEB y CECA. (2025, 3 de junio). El sector bancario recurre el impuesto a la banca. https://aebanca.es/actualidad/notas-de-prensa/el-sector-bancario-recurre-el-impuesto-a-la-banca/

Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (s. f.). Código de Lucha contra el Fraude y la Corrupción. Biblioteca Jurídica Digital. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=322&nota=1&tab=2

Argentaria Caja Postal y Banco Hipotecario, S. A. [Argentaria] (1998). Folleto informativo de la oferta pública de acciones de Corporación Bancaria de España (Argentaria), registrado en la CNMV el 23 de enero de 1998. https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?e=c9rilxMC6AUJfXjc6kCgKCJs3cK80xVpwaYndxidzOsOt0h97PRqpgpiEhvAbqfG

Asociación de Usuarios Financieros [ASUFIN]. (2024, 16 de julio). Las medidas de inclusión de la banca tienen que mejorar. https://www.asufin.com/medidas-inclusion-banca-tienen-que-mejorar/

Asociación Española de Banca [AEB]. (2012). Press Release on the Eurogroup agreement to recapitalize Spanish banking entities, 10 de junio de 2012. https://aebanca.es/en/actualidad/notas-de-prensa/press-release-on-the-eurogroup-agreement-to-recapitalize-spanish-banking-entities/

Asociación Española de Banca [AEB]. (2013, abril). Juan José Toribio, asesor técnico de la AEB. https://aebanca.es/actualidad/notas-de-prensa/juan-jose-toribio-asesor-tecnico-de-la-aeb/

Asociación Española de Banca [AEB]. (2017, 29 de octubre). Declaración institucional conjunta AEB-CECA. https://aebanca.es/actualidad/notas-de-prensa/declaracion-institucional-conjunta-3/

Asociación Española de Banca [AEB]. (2018a, 16 de abril). Entrevista a José María Roldán. https://aebanca.es/actualidad/te-interesa/aeb-informa/entrevista-a-jose-maria-roldan-en-abc/

Asociación Española de Banca [AEB]. (2018b). «Statutory prudential backstops addressing insufficient provisioning for newly originated loans that turn non-performing». Have Your Say, contribución F11697. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1183/F11697_EN

Asociación Española de Banca [AEB]. (2022). Estatutos de la Asociación Española de Banca (vigentes desde el 5 de abril de 2022). https://aebanca.es/sobre-aeb/estatutos/

Asociación Española de Banca [AEB]. (2023). Entrevista a Alejandra Kindelán: «El impuesto sobre la banca está basado en dos falacias sobre los tipos de interés y el rescate bancario» (entrevista de Rafael Rubio). https://aebanca.es/actualidad/te-interesa/entrevistas/el-impuesto-sobre-la-banca-esta-basado-en-dos-falacias-sobre-los-tipos-de-interes-y-el-rescate-bancario/

Asociación Española de Banca [AEB]. (s. f.-a). Historia de la AEB: desde 1977 hasta la actualidad. https://www.aebanca.es/nuestra-historia/

Asociación Española de Banca [AEB]. (s. f.-b). Bancos socios. https://aebanca.es/sobre-aeb/bancos-socios/

Asociación Española de Banca [AEB] y Confederación Española de Cajas de Ahorros [CECA]. (2024, 24 de octubre). El sector bancario rechaza el impuesto permanente [comunicado conjunto]. https://aebanca.es/actualidad/notas-de-prensa/el-sector-bancario-rechaza-el-impuesto-permanente/

Asociación Hipotecaria Española [AHE]. (2006, 5 de diciembre). Resumen de las propuestas de modificación formuladas al anteproyecto de Ley de modernización del mercado hipotecario. Documento citado y reproducido parcialmente en Parra Lucán (2008).

Association for Financial Markets in Europe [AFME]. (2018). «Statutory prudential backstops addressing insufficient provisioning for newly originated loans that turn non-performing».

Have Your Say, contribución F11685. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1183/F11685_EN

Association for Financial Markets in Europe [AFME]. (2020a). CRR3 – Output Floor: Implementation as a genuine backstop. https://www.afme.eu/publications/position-papers/crr3-output-floor-implementation-as-a-genuine-backstop/

Association for Financial Markets in Europe [AFME]. (2020b). Members Directory. https://financemap.org/site/data/000/720/AFME_Members_Directory_Dec_2020.pdf

Association for Financial Markets in Europe [AFME]. (s. f.). Introducing AFME. https://www.afme.eu/about-us/introducing-afme/

ASUFIN. (2018, 12 de noviembre). Prácticas colusorias: ASUFIN denuncia posibles prácticas colusorias de las entidades financieras ante la CNMC. https://www.asufin.com/asufin-denuncia-posibles-practicas-colusorias-de-las-entidades-financieras-ante-la-cnmc/

ASUFIN. (2022, 26 de mayo). Pedimos que la futura autoridad bancaria actúe de oficio y devuelva el dinero de abusos financieros. https://www.asufin.com/pedimos-que-la-futura-autoridad-actue-de-oficio/

ASUFIN. (2023, 18 de mayo). La nueva tasa que financiará la Autoridad deberá ser disuasoria de las malas prácticas de la banca. https://www.asufin.com/nueva-tasa-autoridad-disuasoria/

ASUFIN. (2025, 22 de abril). BBVA tiene que ir más allá en sus compromisos. https://www.asufin.com/bbva-mas-alla-en-compromisos-opa-cnmc/

Audiencia Nacional. (2023a, 28 de diciembre). Sentencia, recurso 131/2018 (Banco Santander contra la CNMC, S/DC/0579/16), ROJ: SAN 6536/2023. https://www.cnmc.es/sites/default/files/5180625.pdf

Audiencia Nacional. (2023b, 28 de diciembre). Sentencia, recurso de BBVA contra la CNMC, S/DC/0579/16, ROJ: SAN 6526/2023. https://www.cnmc.es/sites/default/files/5178127.pdf

Audiencia Nacional. (2023c, 28 de diciembre). Sentencia, recurso 197/2018 (CaixaBank contra la CNMC, expediente S/DC/0579/16). https://www.cnmc.es/sites/default/files/5180654.pdf

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria [BBVA]. (2024, 9 de mayo). «BBVA presents offer to Banco Sabadell shareholders». U.S. Securities and Exchange Commission. https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/842180/000119312524135412/d806574d425.htm

Banco Bilbao Vizcaya Argentaria [BBVA]. (2025, 17 de marzo). «De accionistas de BBVA, para accionistas de Banco Sabadell: Un banco más preparado para el futuro». https://www.bbva.com/es/bbva-opa-sabadell/de-accionistas-de-bbva-para-accionistas-de-banco-sabadell-un-banco-mas-preparado-para-el-futuro/

Banco Central Europeo [BCE]. (2017). Guidance to banks on non-performing loans. https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.guidance_on_npl.en.pdf

Banco Central Europeo [BCE]. (2018). Addendum to the ECB Guidance to banks on non-performing loans: supervisory expectations for prudential provisioning of non-performing exposures. https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.npl_addendum_201803.en.pdf

Banco Central Europeo [BCE]. (2020). Opinion of the European Central Bank on the imposition of a temporary contribution on certain credit institutions.

https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/legal/ecb.legal_contribution_opinion2020~f6f3a2b2e6.en.pdf

Banco Central Europeo [BCE]. (s. f.). Currículum oficial de Luis de Guindos. https://www.ecb.europa.eu/ecb/decisions/html/cvde_guindos.es.html

Banco Central Europeo, Fondo Monetario Internacional, Banco de Pagos Internacionales y Comisión Europea. (s. f.). Fichas institucionales consultadas para la verificación individual. https://www.ecb.europa.eu

Banco de España. (2010, 29 de junio). Nota informativa sobre reestructuración de cajas de ahorro. https://www.frob.es/wp-content/uploads/2023/04/nota-bde-30-junio-2010prot.pdf

Banco de España. (2011, 1 de julio). Resolución por la que se publica la inscripción de CaixaBank, S.A. en el Registro de Bancos y Banqueros. BOE-A-2011-11637.

Banco de España. (2021). Resolución de 30 de julio de 2021 por la que se publica la baja en el Registro de entidades de crédito de Liberbank, S.A. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-13755

Banco de España. (2023). Un repaso de las diversas iniciativas desplegadas a nivel nacional e internacional para hacer frente a los riesgos de exclusión financiera (Documento Ocasional n.º 2305). https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/23/Fich/do2305.pdf

Banco de España. (2024). Estadísticas de entidades de crédito: número de oficinas. https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/temas/sb_ifisup.html

Banco de España. (2026). Informe de Inclusión Financiera 2025. https://www.bde.es/webbe/SES/Secciones/Publicaciones/informe_inclusion_financiera/InfInclusion_2025.pdf

Banco de Pagos Internacionales [BIS] (Comité de Supervisión Bancaria de Basilea [BCBS]). (2016, 24 de marzo). Reducing variation in credit risk-weighted assets – constraints on the use of internal model approaches [consulta y comentarios recibidos]. Bank for International Settlements. https://www.bis.org/publications/201603-consultation-reducing-variation-credit-risk-weighted-assets-constraints-use-internal-model-approaches

Banco Español de Crédito. (2012). Informe anual de gobierno corporativo, p. 35, cargo de Luis Alberto Salazar-Simpson en Santander. CNMV: https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?e=ukJJjD00pmEXzOokuZIIQY9dCWM0D2d0bCs5%2BpB7Era%2FYgghWEpcfSlLCnf4KP2q

Banco Sabadell. (2003, 22 de diciembre). Banco Sabadell lanza una OPA por el 100 % del capital de Banco Atlántico. Nota de prensa remitida a la CNMV. https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?e=L34kb3UpFW7jKY2SznT%2FOHoVWDfesgkpo6eZDnmbdpma3phc%2FKDdGHMm7I9fO0VE

Banco Sabadell. (2004). Boletín trimestral de información financiera. Cuarto trimestre de 2004. https://www.cnmv.es/WebServices/VerDocumento/Ver?e=W4aUjLi5y7nPGeje0qb1OnoVWDfesgkpo6eZDnmbdpma3phc%2FKDdGHMm7I9fO0VE

Banco Sabadell. (2006, 24 de mayo). Banco Sabadell adquiere Banco Urquijo. Nota de prensa remitida a la CNMV. https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?e=3giali9wrvLrklRECH5wHXoVWDfesgkpo6eZDnmbdpma3phc%2FKDdGHMm7I9fO0VE

Banco Sabadell. (2012, 20 de septiembre). Información relevante: nombramiento de António Vítor Martins Monteiro. https://www.grupbancsabadell.com/corp/es/accionistas-e-inversores/informacion-relevante.html

Banco Sabadell. (s. f.). Grupo Banco Sabadell: quiénes somos https://www.grupbancsabadell.com/corp/es/sobre-el-grupo/quienes-somos.html

Banco Santander. (2008a). Informe Anual 2008, Gobierno Corporativo, «Consejo asesor internacional», p. 61. https://www.santander.com/content/dam/santander-com/es/documentos/informe-anual/2008/IA-2008-Informe%20Anual%202008-10-es.pdf

Banco Santander. (2008b). Informe anual de gobierno corporativo, ejercicio 2008 [perfil y composición del consejo, pp. 10–14, 39-42]. https://www.santander.com/content/dam/santander-com/es/contenido-paginas/accionistas-e-inversores/gobierno-corporativo/informe-anual-de-gobierno-corporativo/doc-Ejercicio%202008.pdf

Banco Santander. (2010). Informe anual de gobierno corporativo, ejercicio 2010 [consejeros, p. 15]. CNMV. https://www.cnmv.es/WebServices/VerDocumento/Ver?e=1nPvL%2FnhTyTCvjKd0xfHi05YhDejRoRgaE52njSt5as4roh3QWhI3iXnbKoSXvuB

Banco Santander. (s. f.-a). Perfil oficial de Belén Romana García. https://www.santander.com/en/shareholders-and-investors/corporate-governance/board-of-directors/ms-belen-romana-garcia

Banco Santander. (s. f.-b). Sobre nosotros. https://www.santander.com/es/sobre-nosotros

Bank for International Settlements [BIS]. (2016). Reducing variation in credit risk-weighted assets — consulta y archivo de comentarios. https://www.bis.org/bcbs/publ/d362.htm

Bankinter. (2009, 23 de enero). Rafael Mateu de Ros, nuevo consejero de Bankinter [nota corporativa]. https://www.bankinter.com/webcorporativa/sala-de-comunicacion/noticias/institucional/note-rafael-mateu-de-ros

Bankinter. (2023, 20 de diciembre). El Consejo propone a María Dolores Dancausa como presidenta no ejecutiva en sustitución de Pedro Guerrero [nota corporativa]. https://www.bankinter.com/webcorporativa/sala-de-comunicacion/noticias/institucional/el-consejo-de-bankinter-propone-el-nombramiento-de-maria-dolores-dancausa-como-presidenta-no-ejecutiva-en-sustitucion-de-pedro-guerrero-y-de-gloria-ortiz-como-nueva-consejera-delegada

BBVA. (s. f.-a). BBVA en resumen. https://accionistaseinversores.bbva.com/grupo-bbva/bbva-en-resumen/

BBVA. (s. f.-b). Currículum oficial de Jaime Caruana. https://accionistaseinversores.bbva.com/wp-content/uploads/2023/06/CV-Jaime-Caruana_ESP.pdf

BBVA. (s. f.-c). Currículum oficial de José Manuel González-Páramo. https://accionistaseinversores.bbva.com/wp-content/uploads/2020/01/7.-ESP-Gonz%C3%A1lez-P%C3%A1ramo-CV.pdf

BBVA. (s. f.-d). «Francisco González Rodríguez», biografía corporativa. https://www.bbva.com/es/biografia/biografia-francisco-gonzalez-presidente-bbva/

BBVA Research. (2017, septiembre). Situación Economía Digital: implementación de PSD2. https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2017/09/DEO_sep17_esp_Cap_041.pdf

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (1977a, 5 de septiembre). Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, por el que se regulan los órganos de gobierno y las funciones de las Cajas de Ahorros (BOE-A-1977-21583). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1977-21583

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (1981a, 3 de abril). Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario (BOE-A-1981-8598). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-8598

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (1981b, 1 de septiembre). Real Decreto 1863/1981, por el que se nombra Ministro de la Presidencia a don Matías Rodríguez Inciarte. https://www.boe.es/boe/dias/1981/09/01/pdfs/A20077-20077.pdf

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (1982, 3 de diciembre). Real Decreto 3297/1982, por el que se dispone el cese de los miembros del Gobierno. https://www.boe.es/boe/dias/1982/12/03/pdfs/A33340-33340.pdf

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (1983, 24 de febrero). Real Decreto-ley 2/1983, de 23 de febrero, de expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los bancos y otras sociedades que componen el grupo Rumasa. Boletín Oficial del Estado, núm. 47, pp. 5294–5295. https://www.boe.es/boe/dias/1983/02/24/pdfs/A05294-05295.pdf

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (1985a, 28 de mayo). Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros (BOE-A-1985-9680). https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-9680

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (1985b, 8 de agosto). Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros (BOE-A-1985-16766). https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-16766

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (1988a). Guillermo de la Dehesa. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1988-1268

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (1988b, 30 de julio). Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito (BOE-A-1988-18845). https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1988-18845

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (1991, 26 de noviembre). Ley 25/1991, de 21 de noviembre, por la que se establece una nueva organización de las entidades de crédito de capital público estatal (BOE-A-1991-28518). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-28518

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (1992, 7 de diciembre). Real Decreto 1343/1992, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/1992, de 1 de junio, de recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras (BOE-A-1992-27168). https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-27168

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (1994a, 15 de abril). Ley 3/1994, de 14 de abril, por la que se adapta la legislación española en materia de entidades de crédito a la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero (BOE-A-1994-8489). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-8489

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (1994b, 2 de junio). Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España (BOE-A-1994-12553). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-12553

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (1999a, 13 de marzo). Anuncio relativo a la fusión entre Banco Santander y Banco Central Hispanoamericano. Boletín Oficial del Estado, núm. 62, pp. 3569–3572. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-B-1999-4481

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2000, 11 de julio). Real Decreto 1362/2000, de 8 de julio, por el que se declara el cese de Luis Ángel Rojo Duque como gobernador del Banco de España (efectos de 12 de julio; BOE-A-2000-13064). https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-13064

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2002, 23 de noviembre). Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero (BOE-A-2002-22807). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-22807

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2004). Anuncio de fusión Banco Atlántico-Banco Sabadell. Boletín Oficial del Registro Mercantil. https://boe.es/diario_borme/txt.php?id=BORME-C-2004-100033

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2005). Belén Romana y la Dirección General del Tesoro y Política Financiera. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-14548

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2006). Anuncio de fusión Banco de Sabadell-Banco Urquijo. Boletín Oficial del Registro Mercantil. https://boe.es/diario_borme/txt.php?id=BORME-C-2006-194007

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2007a). Ley 36/2007, de 16 de noviembre, por la que se modifica la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-19813

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2007b). Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero. https://www.boe.es/eli/es/l/2007/12/07/41

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2007c). Ley 47/2007, de 19 de diciembre, por la que se modifica la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores. https://www.boe.es/eli/es/l/2007/12/19/47

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2009). Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2009-10575

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2010, 9 de julio). Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros (BOE-A-2010-11086). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-11086

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2011a, 12 de enero). Real Decreto 1780/2010, por el que se declara el cese de don Guillermo Jiménez Sánchez como Magistrado del Tribunal Constitucional. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-472

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2011b). Real Decreto 1826/2011, nombramiento de Luis de Guindos Jurado. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-19942

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2011c, 24 de diciembre). Real Decreto 1873/2011, de 23 de diciembre, por el que se dispone el cese de don José Manuel Campa Fernández como Secretario de Estado de Economía. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-20156

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2012a, 3 de febrero). Real Decreto-ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero (BOE-A-2012-1674). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-1674

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2012b). Real Decreto-ley 18/2012, de 11 de mayo, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-6280

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2012c). Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-11247

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2012d, 30 de octubre). Ley 8/2012, de 30 de octubre, sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero (BOE-A-2012-13487). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-13487

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2012e). Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-14062

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2012f, 15 de noviembre). Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos (BOE-A-2012-14118). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-14118

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2012g, 10 de diciembre). Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera y Acuerdo Marco de Asistencia Financiera (BOE-A-2012-14946). https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-14946

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2013b). Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-13723

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2015a, 14 de febrero). Real Decreto 90/2015, por el que se dispone el cese de Antonio Carrascosa Morales como director general del FROB. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-1463

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2015b). Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-6789

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2017). Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones (BOE-A-2017-13644). https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-13644

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2018a). Real Decreto 103/2018, cese de Luis de Guindos Jurado. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-3233

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2018b, 28 de diciembre). Ley 11/2018 sobre información no financiera y diversidad. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-17989

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2020a). Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3824

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2020b). Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la COVID-19. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4208

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2022, 1 de marzo). Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica (BOE-A-2022-3198). https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-3198

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2022a). Real Decreto-ley 1/2022, de 18 de enero, por el que se modifica el régimen jurídico de SAREB. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-800

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2022b). Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-22684

BusinessEurope y European Banking Federation [EBF]. (2022, 30 de noviembre). A banking package for strong European corporates and banks [carta conjunta a miembros del Parlamento Europeo]. https://www.businesseurope.eu/wp-content/uploads/2025/02/2022-11-30_joint-3meps_-_banking_package_tfb-ee7-1.pdf

CaixaBank. (2016, 30 de junio). Hecho relevante: cambios en el Consejo de Administración [nombramiento de Jordi Gual Solé]. https://www.caixabank.com/StaticFiles/pdfs/160630_HR_CambiosConsejo_es.pdf

CaixaBank. (2020a, 18 de septiembre). CaixaBank and Bankia Boards of Directors approve merger plan to create Spain's leading bank. https://www.caixabank.com/en/headlines/news/caixabank-and-bankia-boards-of-directors-approve-merger-plan-to-create-spains-leading-bank

CaixaBank. (2020b, 3 de diciembre). CaixaBank declares that the merger with Bankia will ultimately create a stronger, more efficient and more profitable institution. https://www.caixabank.com/en/headlines/news/caixabank-declares-that-the-merger-with-bankia-will-ultimately-create-a-stronger-more-efficient-and-more-profitable-institution

CaixaBank. (s. f.). Sobre nosotros. https://www.caixabank.com/es/sobre-nosotros.html

CCOO Servicios. (2022, abril). Plantillas del sector financiero: imprescindibles. Resumen de análisis sobre empleo, oficinas y concentración. https://www.ccoo-servicios.es/archivos/RESUMEN-IMPRESCINDIBLES-2022-04-19.pdf

CCOO y UGT. (2024, 30 de julio). Carta a la CNMC sobre la OPA de BBVA sobre Banco Sabadell. https://www.ccoo-servicios.es/archivos/20240730_a-CNMC-UGT-CCOO.pdf

Cecabank. (2018). Currículum resumido de Manuel Azuaga Moreno. https://www.cecabank.es/wp-content/uploads/2021/02/CV-Resumido-Sr.-Azuaga-Mayo-2018-vf.pdf

CECU. (2025a, mayo). Alegaciones a la consulta pública sobre la OPA BBVA-Banco Sabadell. https://cecu.es/wp-content/uploads/2025/05/Alegaciones_ConsultaPublica_OPA_BBVA_Sabadell.pdf

CECU. (2025b, 13 de marzo). El Consejo de Consumidores y Usuarios alerta sobre el retraso en la aprobación de diferentes normas fundamentales para la protección de la ciudadanía. https://cecu.es/notas/el-consejo-de-consumidores-y-usuarios-ccu-alerta-sobre-el-retraso-en-la-aprobacion-de-diferentes-normas-fundamentales-para-la-proteccion-de-la-ciudadania/

Cercle d'Economia. (s. f.). «Josep Oliu», Persones del Cercle. https://cercledeconomia.com/lang-es/pag/persones-del-cercle/?id=13111&t=josep-oliu

Comisión Europea. (2012). Memorandum of Understanding on Financial-Sector Policy Conditionality. https://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/spain-mou_en.pdf

Comisión Europea. (2015). Ex-post Evaluation of the Financial Assistance Programme for the Recapitalisation of Financial Institutions in Spain, 2012–2014. https://ec.europa.eu/dgs/economy_finance/evaluation/pdf/spain_final_report_en.pdf

Comisión Europea. (2018). Proposal for a Regulation amending Regulation (EU) No 575/2013 as regards minimum loss coverage for non-performing exposures. COM(2018) 134 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018PC0134

Comisión Europea. (2024). Banking package: Moving forward with the implementation of the Basel standards, while preserving the international level playing field. https://finance.ec.europa.eu/news/banking-package-questions-and-answers-2024-07-24_en

Comisión Europea. (2026a). Meetings with interest representatives: exportaciones de la comisaria Mairead McGuinness, del vicepresidente ejecutivo Valdis Dombrovskis, de sus gabinetes, del gabinete de la presidenta y de la DG FISMA [consulta de 26 de septiembre de 2026]. https://ec.europa.eu/transparency-initiative/meetings/

Comisión Europea. (2026b). Non Performing Loans (NPL) Advisory Panel [composición y actividad; consulta del 27 de septiembre de 2026]. https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/expert-groups-comitology-and-other-committees/non-performing-loans-npl-advisory-panel_en

Comisión Europea. (s. f.-a). Directrices del Registro de Transparencia de la Unión Europea. https://transparency-register.europa.eu/guidelines_es

Comisión Europea. (s. f.-b). EU Transparency Register. https://transparency-register.europa.eu/index_en

Comisión Europea. (s. f.-c). Have Your Say: Public Consultations and Feedback. https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en

Comisión Europea. (s. f.-d). Have Your Say: Statutory prudential backstops addressing insufficient provisioning for newly originated loans that turn non-performing. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1183_en

Comisión Europea. (s. f.-e). Prudential requirements. https://finance.ec.europa.eu/banking/banking-regulation/prudential-requirements_en

Comisión Gallega de la Competencia. (2022). Informe IPRO 3/2022: Concentración bancaria en Galicia desde el punto de vista de la competencia. https://competencia.gal/sites/default/files/documents/2023/02/INFORME%20IPRO%20CONCENTRACION%20BANCARIA%20EN%20GALICIA_es_0.pdf

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (2016, 3 de marzo). «La CNMC crea un Registro de Grupos de Interés». https://www.cnmc.es/la-cnmc-crea-un-registro-de-grupos-de-interes

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (2017). Expediente C/0901/17 Bankia-BMN. https://www.cnmc.es/expedientes/c090117

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (2018, 13 de febrero). Resolución S/DC/0579/16, Derivados financieros. https://www.cnmc.es/expedientes/sdc057916

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (2021a, 23 de marzo). «La CNMC autoriza, sujeta a compromisos, la fusión por absorción de Bankia, S. A. por CaixaBank, S. A.» https://www.cnmc.es/prensa/fusion-bankia-caixabank-20210323

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (2021b). Expediente C/1144/20 CaixaBank/Bankia. https://www.cnmc.es/expedientes/c114420

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (2025a). Expediente C/1470/24 BBVA/Banco Sabadell. https://www.cnmc.es/expedientes/c147024

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (2025b, 30 de abril). «La CNMC aprueba con compromisos la concentración BBVA/Sabadell en segunda fase». https://www.cnmc.es/prensa/autorizacion-compromisos-bbva-sabadell-20250430?page=1

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (2025c, 15 de enero). Informe INF/CNMC/149/24: varios factores condicionaron la baja remuneración de los depósitos bancarios en España desde 2022. https://www.cnmc.es/prensa/informe-depositos-20250115

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (2026, 16 de junio). La CNMC investiga posibles prácticas anticompetitivas de varias entidades bancarias (S/0009/26). https://www.cnmc.es/prensa/incoacion-entidades-bancarias-20260616

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (s. f.). Registro de Grupos de Interés. https://rgi.cnmc.es/

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (s. f.-a). «¿Por qué un registro de grupos de interés en la CNMC?». Registro de Grupos de Interés. https://rgi.cnmc.es/por-que-un-registro-de-grupos-de-interes

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (s. f.-b). «Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA)». Registro de Grupos de Interés. https://rgi.cnmc.es/gruposdeinteres/confederacion-espanola-cajas-ahorros-ceca

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (s. f.-c). «Banco Santander, S.A.». Registro de Grupos de Interés. https://rgi.cnmc.es/gruposdeinteres/banco-santander-sa

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (s. f.-d). «Asociación Española de Banca (AEB)». Registro de Grupos de Interés. https://rgi.cnmc.es/gruposdeinteres/asociacion-espanola-banca

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC]. (s. f.-e). «Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC)». Registro de Grupos de Interés. https://rgi.cnmc.es/gruposdeinteres/union-nacional-cooperativas-credito-unacc

Comisión Nacional del Mercado de Valores [CNMV]. (1998, 20 de abril). Hecho relevante de Banco Santander sobre el Consejo Asesor Internacional. https://www.cnmv.es/portal/hr/resultadobusquedahr?lang=es&nif=A39000013&page=191

Comisión Nacional del Mercado de Valores [CNMV]. (1999, 19 de octubre). Proyecto de fusión entre BBV y Argentaria Caja Postal y Banco Hipotecario. Hecho relevante. https://internet.cnmv.es/portal/hr/resultadobusquedahr?division=3&ihr=2&lang=ca&nif=A48265169&page=150

Comisión Nacional del Mercado de Valores [CNMV]. (2013). IAGC de Banco Santander. https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?e=JFREFpuRTjdB9snuaxBsLX87IHWW7ShGimi5nqopnGkDAeVNxCRAwLPil3Xzyzk3

Comisión Nacional del Mercado de Valores [CNMV]. (2014). IAGC de CaixaBank. https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?e=Ob89t%2fVBF%2bEwB3YSKqNF6IEN6SdGffeso2Wy44SS9TcDAeVNxCRAwLPil3Xzyzk3

Comisión Nacional del Mercado de Valores [CNMV]. (2015). IAGC de Banco Santander. https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?e=q4pdV8m412fZKkuV0vJlfrI2c7FLkfXbq6ZfEGW7cj0DAeVNxCRAwLPil3Xzyzk3

Comisión Nacional del Mercado de Valores [CNMV]. (2016). IAGC de Banco Sabadell. https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?e=Rh9flnzEXW6pTp7toz3X7MMkpi8ISscrGn%2baydn81fMDAeVNxCRAwLPil3Xzyzk3

Comisión Nacional del Mercado de Valores [CNMV]. (2017–2018). IAGC de Unicaja. https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?e=GPsUSqtXoOk8PqxtO1BuJ1cTSBnu7LxYG4YnfQWrhtYDAeVNxCRAwLPil3Xzyzk3

Comisión Nacional del Mercado de Valores [CNMV]. (2018–2023). IAGC de Bankinter. https://www.cnmv.es

Comisión Nacional del Mercado de Valores [CNMV]. (2018a). IAGC de Banco Sabadell, ejercicio 2018; perfil de María José García Beato. https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?e=7LHu%2f2adYaYMU%2bEo%2fnH6zlY3agVNadufqs59cKkQpCwDAeVNxCRAwLPil3Xzyzk3

Comisión Nacional del Mercado de Valores [CNMV]. (2018b). IAGC de BBVA, ejercicio 2018. https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?e=7LHu%2F2adYaYMU%2BEo%2FnH6znl1Gi20f4I4ofUnZjEi1ekDAeVNxCRAwLPil3Xzyzk3

Comisión Nacional del Mercado de Valores [CNMV]. (2018c, 12 de junio). Circular 2/2018 sobre los modelos de informe anual de gobierno corporativo. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-9935

Comisión Nacional del Mercado de Valores [CNMV]. (2022). IAGC de BBVA. https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?e=%2bgGpLTy%2bQdAKCw3if54FP1vtyfNdSi4OtA%2fQLPdPvFADAeVNxCRAwLPil3Xzyzk3

Comisión Nacional del Mercado de Valores [CNMV]. (2023a). IAGC de Banco Sabadell. https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?e=JEqg3cW9eVtE1zGi8Wng1H8MJkQyaNAmAuV6%2fuCZGnkDAeVNxCRAwLPil3Xzyzk3

Comisión Nacional del Mercado de Valores [CNMV]. (2023b). IAGC de Unicaja Banco. https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?e=JEqg3cW9eVtE1zGi8Wng1IC0uqAd8Lbh5c2uDY1Jy0MDAeVNxCRAwLPil3Xzyzk3

Comisión Nacional del Mercado de Valores. (2008–2024). Informes Anuales de Gobierno Corporativo de BBVA, Bankinter, CaixaBank, Banco Sabadell, Banco Santander y Unicaja Banco. https://www.cnmv.es

Comité Consultivo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores [Comité Consultivo de la CNMV]. (2024, 22 de enero). Ponencia sobre el informe relativo al anteproyecto de Ley por la que se crea la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero. https://www.cnmv.es/DocPortal/AlDia/MECE_AAIDCF.pdf

Confederación Española de Cajas de Ahorros [CECA]. (2002). Anuario estadístico de las cajas de ahorros 2002 [órganos de Unicaja]. https://www.ceca.es/wp-content/uploads/2024/04/AE2002.pdf

Confederación Española de Cajas de Ahorros [CECA]. (2004). Anuario estadístico de las cajas de ahorros 2004 [órganos de Unicaja]. https://www.ceca.es/wp-content/uploads/2024/04/AE2004.pdf

Confederación Española de Cajas de Ahorros [CECA]. (2005). Anuario estadístico de las cajas de ahorros 2005. https://www.ceca.es/wp-content/uploads/2024/04/AE2005.pdf

Confederación Española de Cajas de Ahorros [CECA]. (2010). Anuario estadístico de las cajas de ahorros 2010 [integración de Caja Jaén y órganos de Unicaja]. https://www.ceca.es/wp-content/uploads/2024/04/AE2010.pdf

Confederación Española de Cajas de Ahorros [CECA]. (s. f.-a). Alianzas. https://www.ceca.es/quienes-somos/alianzas/

Confederación Española de Cajas de Ahorros [CECA]. (s. f.-b). Nuestros asociados. https://www.ceca.es/quienes-somos/nuestros-asociados/

Confederación Española de Cajas de Ahorros [CECA]. (s. f.-c). Quiénes somos. https://www.ceca.es/

Congreso de los Diputados. (1998, 25 de febrero). Diario de Sesiones, Comisiones, núm. 385, comparecencia del presidente de Argentaria. https://www.congreso.es/gl/busqueda-de-publicaciones?_publicaciones_id_texto=(CDC199802250385.CODI.)&_publicaciones_legislatura=VI&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_mode=view&p_p_state=normal

Congreso de los Diputados. (2007, 22 de noviembre). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 302. https://www.congreso.es/gl/busqueda-de-publicaciones?_publicaciones_id_texto=CDP200711220302.CODI.&_publicaciones_legislatura=VIII&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro

Congreso de los Diputados. (2017, 3 de octubre). Diario de Sesiones de la Comisión de Investigación sobre la Crisis Financiera de España y el Programa de Asistencia Financiera, núm. 14, pp. 20 y 27. https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CI/DSCD-12-CI-14.PDF

Congreso de los Diputados. (2022, 16 de diciembre). Proyecto de Ley de creación de la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero, BOCG XIV, Serie A, núm. 134-1. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-134-1.PDF

Congreso de los Diputados. (2023, 18 de mayo). Texto aprobado por el Congreso de la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero, BOCG XIV, Serie A, núm. 134-7. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-134-7.PDF

Congreso de los Diputados. (2024a, 5 de abril). Proyecto de Ley de creación de la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero, BOCG XV, Serie A, núm. 18-1. https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-18-1.PDF

Congreso de los Diputados. (2024b, 13 de diciembre). BOCG, Serie A, núm. 18-4: Enmiendas al articulado, Proyecto de Ley por la que se crea la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero. https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-18-4.PDF

Congreso de los Diputados. (2024c, abril). Documentación que acompaña al Proyecto de Ley 121/000018 (índice y recopilación de informes institucionales). https://www.congreso.es/webpublica/documentacion/docs_trabajo/leg15/121_000018/121_000018_doc_acompana.pdf

Congreso de los Diputados. (2026a, consulta de 25 de septiembre). Ficha de tramitación del Proyecto de Ley 121/000018. https://www.congreso.es/es/proyectos-de-ley?_iniciativas_id=121%2F000018&_iniciativas_legislatura=XV&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_mode=view&p_p_state=normal

Congreso de los Diputados. (s. f.). Manuel Atencia Robledo, VIII Legislatura. https://www.congreso.es/es/busqueda-de-diputados?_diputadomodule_codParlamentario=252&_diputadomodule_idLegislatura=VIII&_diputadomodule_mostrarFicha=true&p_p_id=diputadomodule&p_p_lifecycle=0&p_p_mode=view&p_p_state=normal

Consejo de Estado. (2012, 8 de noviembre). Dictamen 1222/2012, relativo al proyecto de Real Decreto por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos. BOE. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2012-1222

Consejo de Estado. (2013, 30 de mayo). Dictamen 512/2013, relativo al anteproyecto de Ley de cajas de ahorros y fundaciones bancarias. BOE. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-512

Consejo de Estado. (2017). Dictamen 709/2017 sobre el anteproyecto de Ley reguladora de los contratos de crédito inmobiliario. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2017-709

Consejo de Estado. (2024, 14 de marzo). Dictamen 354/2024, anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2024-354

Consejo de la Unión Europea. (2017). Council conclusions on Action plan to tackle non-performing loans in Europe. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/11/non-performing-loans-council-action-plan/

Consejo de las Comunidades Europeas. (1977, 12 de diciembre). Primera Directiva 77/780/CEE relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 322. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31977L0780

Consejo de las Comunidades Europeas. (1989, 15 de diciembre). Segunda Directiva 89/646/CEE relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 386. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31989L0646

Consejo de Ministros. (2025, 24 de junio). «Operación de concentración económica de BBVA y Sabadell». https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2025/20250624-referencia-rueda-de-prensa-ministros.aspx

Consejo Europeo. (2018, 22 de marzo). Decisión (UE) 2018/509 del Consejo Europeo por la que se nombra al Vicepresidente del Banco Central Europeo. DO L 83 de 27.3.2018, p. 15. http://data.europa.eu/eli/dec/2018/509/oj

Consejo General del Poder Judicial. (2024, 11 de enero). La Audiencia Nacional anula las multas de 91 millones impuestas por Competencia a cuatro bancos por concertarse para ofrecer derivados financieros. https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/La-Audiencia-Nacional-anula-las-multas-de-91-millones-impuestas-por-Competencia-a-cuatro-bancos-por-concertarse-para-ofrecer-derivados-financieros

Criteria CaixaCorp. (2008). Informe anual de gobierno corporativo, ejercicio 2008 [pp. 8 y 11–12]. CNMV. https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?e=nLDAh0bd5BLLXrf6AM5xX6HDiIPOuq8kDhJxOUevRes4roh3QWhI3iXnbKoSXvuB

Defensor del Pueblo. (2024, mayo). Retos de la inclusión financiera: servicios bancarios y personas vulnerables. https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2024/05/Inclusion_Financiera_Espana.pdf

Defensora del Pueblo Europeo. (2020). Recommendation in case 2168/2019/KR on the move of the former Executive Director of the EBA to AFME. https://www.ombudsman.europa.eu/recommendation/127638

Dirección General de los Registros y del Notariado [DGRN]. (2008). Resolución de 18 de marzo de 2008. Boletín Oficial del Estado, núm. 77, de 29 de marzo de 2008, pp. 17933–17936. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2008-5809

Enagás. (s. f.). María Teresa Costa Campi [perfil de consejera]. https://www.enagas.es/es/accionistas-inversores/gobierno-corporativo/consejo-administracion-reglamento-comisiones/maria-teresa-costa-campi/

EspañaDuero [Banco de Caja España de Inversiones, Salamanca y Soria]. (2016). Cuentas anuales del ejercicio 2016 [depositadas en la CNMV]. https://www.cnmv.es/AUDITA/2016/16853.pdf

European Association of Co-operative Banks [EACB]. (s. f.). Full members. https://www.eacb.coop/en/about/membership/full-members.html

European Banking Authority [EBA]. (2019, 3 de mayo). José Manuel Campa takes up his position as Chairperson of the EBA. https://www.eba.europa.eu/jose-manuel-campa-takes-up-his-position-as-chairperson-of-the-eba

European Banking Authority [EBA]. (2020, 2 de abril). Guidelines on legislative and non-legislative moratoria on loan repayments applied in the light of the COVID-19 crisis. https://www.eba.europa.eu/guidelines-legislative-and-non-legislative-moratoria-loan-repayments-applied-light-covid-19-crisis

European Banking Federation [EBF]. (2017). «Statutory prudential backstops addressing insufficient provisioning for newly originated loans that turn non-performing». Have Your Say, contribución F8005. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1183/F8005_EN

European Banking Federation [EBF]. (2018). «Statutory prudential backstops addressing insufficient provisioning for newly originated loans that turn non-performing». Have Your Say, contribución F11701. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1183/F11701_EN

European Banking Federation [EBF]. (2020a, 28 de abril). EBF supports COVID-19 update on EU banking package. https://www.ebf.eu/ebf-media-centre/ebf-supports-covid-19-update-on-eu-banking-package/

European Banking Federation [EBF]. (2020b, 20 de abril). Letter to Executive Vice-President Dombrovskis: Follow-up to EBF call for European measures to face COVID-19 outbreak. https://www.ebf.eu/wp-content/uploads/2020/10/EBF_040835B-EBF-letter-to-EC-Vice-President-Dombrovskis-Follow-up-to-EBF-call-for-European-measures-to-face-COVID-19-outbreak.pdf

European Savings and Retail Banking Group [ESBG]. (2018). «Statutory prudential backstops addressing insufficient provisioning for newly originated loans that turn non-performing». Have Your Say, contribución F11700. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1183/F11700_EN

European Savings and Retail Banking Group [ESBG]. (s. f.). About ESBG. https://www.wsbi-esbg.org/about-esbg/

European Savings Banks Group [ESBG]. (2003). Profile European Savings Banks Group [DOC 795/03]. https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/5-ESBG_0.pdf

European Stability Mechanism. (s. f.). Nombramiento de David Vegara. https://www.esm.europa.eu/press-releases/esm-appoints-david-vegara-deputy-managing-director

European Sustainable Investment Forum [Eurosif]. (s. f.). About us. https://www.eurosif.org/about-us/

Federación Bancaria Europea [EBF]. (s. f.). About us. https://www.ebf.eu/about-us/

Finance Watch. (2022a, octubre). A safer transition for fossil banking: Quantifying the additional capital needed to reflect the higher risks of fossil fuel exposures [informe]. https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2022/10/A-safer-transition-for-fossil-banking-Finance-Watch-report.pdf

Finance Watch. (2022b, 29 de marzo). Cracks in the pillars: Financial stability loses out in the EU's Basel III endgame [informe de posición]. https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2022/03/basel3-banking-package-2021-analysis.pdf

Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria [FROB]. (2012, 26 de diciembre). Recapitalización de las entidades del Grupo 1. Nota de prensa. https://www.frob.es/wp-content/uploads/2023/04/20121226_Recapitalizacion_entidades_grupo_1_PROT.pdf

Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria [FROB]. (2014). El FROB adjudica Catalunya Banc a BBVA. https://www.frob.es/wp-content/uploads/2023/04/20140721FROB_resuelve_procesoventa_CX.pdf

Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria [FROB]. (2017). Memoria de actividades 2016. https://www.frob.es/wp-content/uploads/2023/06/FROBMemoriaAnual2016.pdf

Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria [FROB]. (2019). Informes del Tribunal de Cuentas. https://www.frob.es/en/informes-tcu/

Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria [FROB]. (2022, 5 de abril). «El FROB adquiere el 4,24 % del capital de Sareb y alcanza la mayoría». https://www.frob.es/el-frob-adquiere-el-424-del-capital-de-sareb-y-alcanza-la-mayoria/

Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria [FROB]. (s. f.-a). Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria. https://www.frob.es/fondo-de-reestructuracion-bancaria/

Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria [FROB]. (s. f.-b). El FROB de un vistazo. https://www.frob.es/el-frob-de-un-vistazo/

Fondo Monetario Internacional [FMI]. (2012). Spain: Financial System Stability Assessment. Country Report No. 2012/137. https://ideas.repec.org/p/imf/imfscr/2012-137.html

Fundación Princesa de Asturias. (s. f.). Matías Rodríguez Inciarte. https://www.fpa.es/en/the-foundation/governance/president/former-presidents/matias-rodriguez-inciarte/

Gual, J. (s. f.). Biografía. https://jordigualsole.com/biografia/

Jefatura del Estado. (2014). Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-6726

Jefatura del Estado. (2019). Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-3814

Junta de Andalucía. (1999). Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía (BOE-A-2000-1011). https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2000-1011

Junta Única de Resolución [JUR]. (2017). «The Single Resolution Board adopts resolution decision for Banco Popular». https://www.srb.europa.eu/en/node/315

Junta Única de Resolución [JUR]. (s. f.). Antonio Carrascosa. https://www.srb.europa.eu/en/board/antonio-carrascosa

La Moncloa. (2022, 8 de noviembre). El Gobierno regula las actividades de los grupos de interés para garantizar su transparencia. https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/paginas/2022/081122-rp-cministros.aspx

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. (2022, 21 de febrero). Firma del protocolo de las entidades para garantizar la inclusión financiera y la atención personalizada de los mayores. https://portal.mineco.gob.es/en-us/comunicacion/Pages/220221_np_banca.aspx

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. (2022a, 21 de febrero). Firma del protocolo de atención personalizada de las personas mayores. https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/220221_np_banca.aspx

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. (2022b, 7 de octubre). Hoja de ruta para reforzar la inclusión financiera en las zonas rurales. https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2022/20221007%20HOJA%20DE%20RUTA%20PARA%20REFORZAR%20LA%20INCLUSI%C3%93N%20FINANCIERA%20EN%20LAS%20ZONAS%20RURALES.pdf

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. (2025). Condiciones del Gobierno a la operación BBVA-Banco Sabadell. https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/OPA.aspx

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. (2026, 24 de julio). El Gobierno impulsará la tramitación de la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero en septiembre. https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/inclusion-financiera-autoridad-defensa-cliente-financiero.aspx

MOCOMILA. (s. f.). Nota biográfica de Antonio Sáinz de Vicuña. https://www.mocomila.org/about/members_list/antonio_sainzdevicuna.htm

NPL Advisory Panel. (2023, noviembre). Further developing secondary markets for non-performing loans: The role of securitisation, p. 3 [lista de integrantes]. https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-12/2311-npl-advisory-panel-securitisation-paper_en.pdf

Observatorio de Inclusión Financiera / Ivie. (2025, julio). Informe de seguimiento de la hoja de ruta de inclusión financiera: municipios de más de 500 habitantes. https://observatorioinclusionfinanciera.es/wp-content/uploads/2025/07/Informe_seguimiento_inclusion_financiera_Municipios-500-habitantes_Rev.pdf

Parlamento de Andalucía. (s. f.). Ildefonso M. Dell'Olmo García, VII Legislatura. https://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/composicionyfuncionamiento/organosparlamentarios/gruposdetrabajo.do?codmie=949&codorg=293&llamador=gruposdetrabajo&nlegis=7

Parlamento Europeo. (2024). Expediente legislativo 2021/0342(COD), Amendments to the Capital Requirements Regulation [Observatorio legislativo]. https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2021%2F0342%28COD%29

Parlamento Europeo. (2026a). Observatorio Legislativo, ficha 2021/0342(COD), sección «Transparency»: reuniones con representantes de intereses publicadas conforme al Reglamento interno [consulta de 26 de septiembre de 2026]. https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2021/0342(COD)

Parlamento Europeo. (2026b). Observatorio Legislativo, ficha 2021/0341(COD), sección «Transparency» [consulta de 26 de septiembre de 2026]. https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2021/0341(COD)

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2013a). Reglamento (UE) n.º 575/2013 sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/575/oj

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2013b). Directiva 2013/36/UE relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2013/36/oj

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2013c). Reglamento (UE) n.º 1024/2013 por el que se encomiendan al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1024/oj

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2014a). Directiva 2014/59/UE por la que se establece un marco para la recuperación y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/59/oj

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2014b). Reglamento (UE) n.º 806/2014 por el que se establecen normas y un procedimiento uniformes para la resolución de entidades de crédito y determinadas empresas de inversión. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/806/oj

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2014c). Directiva 2014/49/UE relativa a los sistemas de garantía de depósitos. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/49/oj

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2014d). Directiva 2014/92/UE, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/92/oj

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2019a). Reglamento (UE) 2019/630 por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 en lo que respecta a la cobertura mínima de pérdidas por exposiciones dudosas. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/630/oj

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2019b). Reglamento (UE) 2019/876 por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 en relación con la ratio de

apalancamiento, la ratio de financiación estable neta, los requisitos de fondos propios y pasivos admisibles, el riesgo de crédito de contraparte, el riesgo de mercado, las exposiciones frente a entidades de contrapartida central, las exposiciones frente a organismos de inversión colectiva, las grandes exposiciones y los requisitos de presentación y divulgación de información. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/876/oj

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2019c). Directiva (UE) 2019/878 por la que se modifica la Directiva 2013/36/UE en lo que respecta a las entidades exentas, las sociedades financieras de cartera, las sociedades financieras mixtas de cartera, la remuneración, las medidas y facultades de supervisión y las medidas de conservación de capital. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/878/oj

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2020). Reglamento (UE) 2020/873, de 24 de junio de 2020, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 575/2013 y (UE) 2019/876 en relación con determinadas adaptaciones en respuesta a la pandemia de COVID-19. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32020R0873

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2024). Reglamento (UE) 2024/1623, de 31 de mayo de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 575/2013 en lo que respecta a los requisitos para el riesgo de crédito, el riesgo de ajuste de valoración del crédito, el riesgo operativo, el riesgo de mercado y el suelo al importe total de la exposición en riesgo. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1623

Red Española de Desarrollo Rural [REDR]. (2026, 28 de mayo). El medio rural gana acceso a servicios bancarios, pero miles de pequeños municipios siguen excluidos. https://www.redr.es/es/noticias/el-medio-rural-gana-acceso-a-servicios-bancarios-pero-miles-de-pequenos-municipios-siguen-excluidos/

RTP Arquivos. (2004, 17 de julio). Tomada de posse do XVI Governo Constitucional. https://arquivos.rtp.pt/conteudos/tomada-de-posse-do-xvi-governo-constitucional-2/

RTVE/EFE. (2009a). «La banca asegura que no pretende comprar cajas, pero hará 'lo que pida el Gobierno'». https://www.rtve.es/noticias/20090618/banca-asegura-no-pretende-comprar-cajas-pero-hara-quiera-gobierno/281312.shtml

RTVE/EFE. (2009b). «Unicaja y Caja Jaén presentan su propuesta de fusión». https://www.rtve.es/noticias/20090713/unicaja-caja-jaen-presentan-propuesta-fusion-a-consejos-administracion/284754.shtml

Senado. (2023). Expediente 621/000092, estado caducado: proyecto de Ley de creación de la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero. https://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html?id1=621&id2=000092&legis=14

Senado de España. (s. f.). José María de la Torre Colmenero, V Legislatura. https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/senadores/composicionsenado/fichasenador/index.html?id1=10391&legis=5

Sociedad Estatal de Participaciones Industriales [SEPI]. (s. f.). Argentaria: actuación sobre Argentaria. https://www.sepi.es/es/sectores/argentaria

Tribunal Constitucional. (s. f.). Guillermo Jiménez Sánchez, magistrado emérito. https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composicion-Organizacion/composicion/magistrados-emeritos/paginas/magistrados-emeritos-detalle.aspx?ListItemId=1

Tribunal de Cuentas. (2017). Informe de fiscalización del proceso de reestructuración bancaria (2009–2015). https://www.frob.es/en/informes-tcu/

Tribunal de Defensa de la Competencia. (2000). Informe del expediente de concentración económica C47/99, Banco Bilbao Vizcaya/Argentaria. https://www.cnmc.es/sites/default/files/15220.pdf

Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Gabinete Técnico. (2025, 23 de diciembre). Cuadernos de casación: Defensa de la competencia, fichas de los autos de admisión de los recursos 4521/2024, 5429/2024 y 7925/2024, pp. 8–9. https://www.poderjudicial.es/stfls/TRIBUNAL%20SUPREMO/ACUERDOS%20y%20ESTUDIOS%20DOCTRINALES.FICHERO/20251223%20Cuadernos%20de%20casaci%C3%B3n%20-%20Defensa%20de%20la%20Competencia.pdf

Unicaja. (2006). Folleto de base para valores [órganos de gobierno y grupos de representación de la caja]. CNMV. https://www.cnmv.es/webservices/verdocumento/ver?e=vwBIjd4kQkNgv2GJdK1UQyJs3cK80xVpwaYndxidzOsOt0h97PRqpgpiEhvAbqfG

Unicaja. (s. f.). Información institucional. https://www.unicajabanco.com/es/institucional

Unicaja Banco. (2017). Informe anual de gobierno corporativo [perfil de Petra Mateos-Aparicio]. https://www.unicajabanco.com/es/inversores-y-accionistas/informacion-economico-financiera/informe-anual-de-gobierno-corporativo

Unicaja Banco. (2022, 23 de mayo). «Unicaja Banco culmina la integración tecnológica y operativa con Liberbank». https://www.unicajabanco.com/es/sala-de-comunicacion/buscador-noticias/2022/05/unicaja-banco-culmina-la-integracion-tecnologica-y-operativa-con

Unión Europea [UE]. (2021). Acuerdo Interinstitucional de 20 de mayo de 2021 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre un Registro de transparencia obligatorio. Diario Oficial de la Unión Europea, L 207, 11 de junio de 2021, pp. 1–17. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32021Q0611(01)

Unión Nacional de Cooperativas de Crédito [UNACC]. (s. f.-a). Sobre UNACC. https://www.unacc.com/

Unión Nacional de Cooperativas de Crédito [UNACC]. (s. f.-b). Qué es la UNACC. https://www.unacc.com/conoce-la-unacc/

Unión Nacional de Cooperativas de Crédito [UNACC]. (s. f.-c). Cooperativas asociadas. https://www.unacc.com/sector-de-cooperativas-de-credito/cooperativas-asociadas/

Normativa y documentación sobre registros de grupos de interés (véase secc. 3.4, «Registros españoles de grupos de interés»)

Ayuntamiento de Madrid. (2026). *Registro de Lobbies* [conjunto de datos; actualización trimestral desde enero de 2018]. Portal de datos abiertos del Ayuntamiento de Madrid. https://datos.madrid.es/dataset/300297-0-registro-lobbies

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (1978, 29 de diciembre). Constitución Española (BOE-A-1978-31229). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2013a, 10 de diciembre). Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE-A-2013-12887). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2026a, 26 de agosto). Real Decreto-ley 21/2026, de 25 de agosto, de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés (BOE-A-2026-18148). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2026-18148

Boletín Oficial del Estado [BOE]. (2026b, 18 de septiembre). Resolución de 16 de septiembre de 2026, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 21/2026, de 25 de agosto (BOE-A-2026-19419). https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2026-19419

Congreso de los Diputados. (2025a, 7 de febrero). Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés (121/000046). *BOCG. Congreso de los Diputados*, XV Legislatura, Serie A, núm. 46-1. https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-46-1.PDF

Congreso de los Diputados. (2025b). Proposición de reforma del Reglamento del Congreso para incorporar un nuevo Título XIV para la regulación de los grupos de interés y los incumplimientos o infracciones por parte de los diputados y grupos parlamentarios (410/000009, 30 de mayo de 2025). *BOCG. Congreso de los Diputados*, XV Legislatura, Serie B, núm. 233-1. https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-233-1.PDF

Congreso de los Diputados. (2026b, consulta de 25 de septiembre). Ficha del Proyecto de Ley de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés, 121/000046. https://www.congreso.es/es/iniciativas-organo?_iniciativas_id=121%2F000046&_iniciativas_legislatura=XV&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_mode=view&p_p_state=normal

Congreso de los Diputados. (2026c, consulta de 25 de septiembre). Ficha de la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso, 410/000009. https://www.congreso.es/es/iniciativas-organo?_iniciativas_id=410%2F000009&_iniciativas_legislatura=XV&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_mode=view&p_p_state=normal

Congreso de los Diputados. (2026d, 16 de septiembre). Resultado de la votación 16, sesión 198: convalidación o derogación del Real Decreto-ley 21/2026. https://www.congreso.es/webpublica/opendata/votaciones/Leg15/Sesion198/20260916/Votacion016/VOT_20260916195339.pdf

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno [CTBG]. (2026a, 4 de septiembre). Disponible en nuestra sede electrónica el formulario para solicitar la inscripción en el Registro Estatal de Grupos de Interés. https://consejodetransparencia.es/comunicacion/noticias/hemeroteca/2026/20260904

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno [CTBG]. (2026b, 21 de septiembre). Derogación del Real Decreto-ley de Grupos de Interés. https://consejodetransparencia.es/comunicacion/noticias/hemeroteca/2026/20260921

Decreto 172/2021, de 15 de octubre, del Consell, de desarrollo de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*.

Decreto 76/2020, de 9 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid y se aprueba su Reglamento de organización, régimen jurídico y funcionamiento. *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, 15 de septiembre de 2020.

Decreto 8/2018, de 20 de febrero, por el que se crea y regula el Registro de Grupos de Interés de Castilla-La Mancha. *Diario Oficial de Castilla-La Mancha*.

Decreto-ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y se regula el Registro de grupos de interés de Cataluña (BOE-A-2017-3481). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-3481

Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (BOE-A-2019-10102). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-10102

Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno [Cataluña] (BOE-A-2015-470). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-470

Ley 2/2024, de 11 de abril, de creación del Registro de Transparencia y Control del Patrimonio y de las Actividades de los Cargos Públicos de las Illes Balears (BOE-A-2024-8369). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2024-8369

Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana (BOE-A-2019-967). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2019-967

Ley 3/2026, de 14 de mayo, de Transparencia de Euskadi (BOE-A-2026-11851). https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2026-11851

Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (BOE-A-2017-1373). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-1373

Ley 4/2024, de 19 de julio, de Integridad Pública de Castilla-La Mancha (BOE-A-2025-4169). https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-4169

Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas [Aragón] (BOE-A-2017-10292). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2017-10292

Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés [Principado de Asturias] (BOE-A-2018-14293). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-14293

Ley Foral 3/2026, de 23 de marzo, por la que se modifican la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra (BOE-A-2026-9045). https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2026-9045

Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno [Navarra] (BOE-A-2018-7642). https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-7642

Parlament de Catalunya. (s. f.). *Grups d'interès*. https://www.parlament.cat/wp/pcat/transparencia-i-participacio/grups-interes/

Principado de Asturias. (2025, 28 de julio). Registro de grupos de interés [página de tramitación]. Portal de Transparencia. https://transparencia.asturias.es/registro-de-grupos-de-interes

Tribunal Constitucional. (1988). Sentencia 49/1988, de 22 de marzo (BOE-T-1988-9029). https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1988-9029

Prensa y fuentes auxiliares de verificación

65ymas. (2026a). Carlos San Juan, en el 4º aniversario «Soy Mayor, no idiota». https://www.65ymas.com/economia/carlos-san-juan-cuatro-anos-despues-soy-mayor-no-idiota-todo-logrado-esta-en-aire_79325_102.html

65ymas. (2026b). La rebelión de Carlos San Juan supera las 500.000 firmas. https://www.65ymas.com/economia/banca/rebelion-carlos-san-juan-exclusion-financiera-mayores-supera-500000-firmas_36270_102.html

ALTER-EU. (2017, 20 de febrero). Commission data reveals lobby transparency loopholes and corporate bias. https://www.alter-eu.org/press-releases/2017/02/20/lobby-transparency-loopholes-and-corporate-bias

Asociación de Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros [ADICAE]. (2021, 22 de abril). Adicae: la fusión CaixaBank-Bankia es una operación de «cierre y derribo encubierto». https://www.bolsamania.com/noticias/mercados/adicae-fusion-caixabank-bankia-operacion-cierre-derribo-encubierto--7882392.html

Asociación Española de Banca y CECA. (2025, 3 de junio). «Recurso contra el nuevo impuesto al sector bancario». Reproducido en Cinco Días. https://cincodias.elpais.com/companias/2025-06-03/las-patronales-bancarias-presentan-un-recurso-contra-el-nuevo-impuesto-al-sector.html

Bankinter Blog. (2013). BBVA nombra al ex del BCE, José Manuel González-Páramo, consejero ejecutivo del banco. https://www.bankinter.com/blog/lo-ultimo/bbva-nombra-al-ex-del-bce-jose-manuel-gonzalez-paramo-consejero-ejecutivo-del-banco

Bankinter Blog. (2018). BBVA da entrada en su consejo a Jaime Caruana, ex gobernador del Banco de España. https://www.bankinter.com/blog/lo-ultimo/bbva-entrada-consejo-jaime-caruana-gobernador-del-banco-espa-1

Bankinter Blog. (s. f.). Al nuevo ministro de Economía le pesa su pasado en Lehman Brothers. https://www.bankinter.com/blog/lo-ultimo/al-nuevo-ministro-de-economia-le-pesa-su-pasado-en-lehman-brothers

Barrón, Í. de. (2007, 21 de junio). La banca replica a Solbes que el precio de los pisos obliga a alargar las hipotecas. El País. https://elpais.com/diario/2007/06/21/economia/1182376801_850215.html

Cinco Días. (2025, 10 de abril). «La patronal de la banca considera que no es momento de endurecer los requisitos de capital al sector». Cinco Días. https://cincodias.elpais.com/companias/2025-04-10/la-patronal-de-la-banca-considera-no-es-momento-de-endurecer-los-requisitos-de-capital-al-sector.html

EFE. (2006, 28 de noviembre). Solbes dice que no ve problema en que las cajas compren bancos en Europa. El País. https://elpais.com/diario/2006/11/28/economia/1164668401_850215.html

El Debate. (2025, 8 de marzo). La Autoridad de Defensa del Cliente Financiero: ¿Solución o laberinto normativo? https://www.eldebate.com/economia/20250308/autoridad-defensa-cliente-financiero-solucion-laberinto-normativo_276752.html

El Economista. (2022, noviembre). La Autoridad de Defensa del Cliente Financiero costará a los bancos 25 millones al año. https://www.eleconomista.es/banca-finanzas/noticias/12051025/11/22/La-Autoridad-de-Defensa-del-Cliente-Financiero-costara-a-los-bancos-25-millones-al-ano-.html

El Economista. (2024b, 19 de noviembre). Gortázar (CaixaBank) ve «espacio» para la consolidación bancaria en España y fuera. https://www.eleconomista.es/banca-finanzas/noticias/13083573/11/24/gortazar-caixabank-ve-espacio-para-la-consolidacion-bancaria-en-espana-y-fuera.html

El Español/Invertia. (2020, 10 de febrero). González-Páramo sale del consejo de BBVA, que sumará a tres nuevos miembros. https://www.elespanol.com/invertia/empresas/banca/20200210/gonzalez-paramo-sale-consejo-bbva-sumara-nuevos-miembros/466454616_0.html

El Español/Invertia. (2025, 3 de junio). Las patronales financieras AEB y CECA recurren el nuevo impuesto a la banca. https://www.elespanol.com/invertia/empresas/banca/20250603/patronales-financieras-aeb-ceca-recurren-nuevo-impuesto-banca/1003743787680_0.html

El Independiente. (2025, 14 de marzo). Carlos Torres (BBVA) defiende que sean los accionistas quienes decidan sobre los procesos de consolidación bancaria. https://www.elindependiente.com/economia/2025/03/14/carlos-torres-bbva-defiende-que-sean-los-accionistas-quienes-decidan-sobre-los-procesos-de-consolidacion-bancaria/

El Notario del Siglo XXI. (s. f.). El tortuoso camino de aprobación de la Ley 5/2019. https://www.elnotario.es/opinion/opinion/9292-el-tortuoso-camino-de-aprobacion-de-la-ley-5-2019-los-cambios-introducidos-durante-la-tramitacion-y-su-encaje-en-el-texto-final

El País. (2009a, 18 de junio). La banca pide que las entidades que reciban ayudas del fondo se fusionen obligatoriamente. https://elpais.com/economia/2009/06/18/actualidad/1245310374_850215.html

El País. (2009b). «Salgado: 'El FROB tendrá capacidad para gestionar las entidades'». https://elpais.com/diario/2009/06/21/economia/1245535202_850215.html

El País. (2009c, 28 de junio). «Salgado podrá vetar las fusiones de cajas que pidan ayudas». https://elpais.com/diario/2009/06/28/economia/1246140002_850215.html

El País. (2012). «Santander aporta al banco malo 685 millones y BBVA se niega a entrar». https://elpais.com/economia/2012/12/12/actualidad/1355333464_801298.html

El Plural. (2016, 14 de noviembre). La patronal de la banca pide una privatización de Bankia y BMN rápida y transparente. https://www.elplural.com/economia/la-patronal-de-la-banca-pide-una-privatizacion-de-bankia-y-bmn-rapida-y-transparente_96367102

elConciso. (2025, 19 de noviembre). Gortázar descarta a CaixaBank en cualquier operación de concentración bancaria. https://www.elconciso.es/finanzas/gortazar-descarta-caixabank-operacion-concentracion_0_2005261541.html

elDiario.es. (2018, 1 de junio). BBVA nombra consejero a Jaime Caruana, exgobernador del Banco de España. https://www.eldiario.es/economia/bbva-jaime-caruana-banco-espana_1_2794315.html

elDiario.es. (2025, 28 de agosto). La Agencia Aragonesa de Integridad y Ética Públicas sigue sin crearse ocho años después de ver la luz la ley que la ampara. https://www.eldiario.es/aragon/sociedad/ocho-anos-despues-aprobacion-agencia-aragonesa-integridad-etica-publicas-sigue-ponerse-marcha_1_12561578.html

elDiario.es. (2026, 16 de septiembre). PP, Vox y Junts derogan la ley de «lobbies» del Gobierno en el Congreso. https://www.eldiario.es/politica/congreso-deroga-ley-lobbies-gobierno-votos-pp-vox-junts_1_13514814.html

elDiario.es. (s. f.). Rodrigo Rato vuelve al banquillo para responder por el origen de su fortuna. https://www.eldiario.es/politica/rodrigo-rato-vuelve-banquillo-responder-fortuna-amaso-gobierno-fmi_1_10757536.html

Estrella Digital. (2024, 30 de noviembre). La UE retrasa la implantación de Basilea III. https://www.estrelladigital.es/articulo/economia/la-ue-retrasa-la-implantacion-de-basilea-iii/20241130080000363522.html

Europa Press. (2007, 27 de febrero). Manuel Atencia presentará su dimisión como diputado nacional para centrarse en su nuevo cargo en Unicaja. https://www.europapress.es/andalucia/malaga-00356/noticia-malaga-manuel-atencia-presentara-manana-dimision-diputado-nacional-centrarse-nuevo-cargo-unicaja-20070227142857.html

Europa Press. (2009a, 18 de junio). AEB aboga por que las entidades que reciban capital público se fusionen con otras. https://www.europapress.es/economia/noticia-aeb-aboga-entidades-reciban-capital-publico-fusionen-otras-20090618113824.html

Europa Press. (2009b, 8 de julio). No reestructuración eficaz sin fusiones. https://www.europapress.tv/economia/30749/1/no-reestructuracion-eficaz-fusiones

Fernández-Olit, B. (2015, 7 de julio). ¿Podemos hablar de exclusión financiera en España? Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa. https://observatoriorsc.org/exclusion-financiera-espana/

Finanzwende [Bürgerbewegung Finanzwende]. (2023, 16 de febrero). Wie sich die Bankenlobby gegen strengere Regeln wehrt. https://www.finanzwende.de/themen/finanzlobbyismus/lobby-recherchen/wie-sich-die-bankenlobby-gegen-strengere-regeln-wehrt

García-Pita-Lastres, J. L. (s. f.). Perfil de autor y listado completo de publicaciones (1983–2025). https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=78764

Idealista/news. (2017, 22 de junio). AEB: «Se está agotando la concentración bancaria española... pero ahora entrará en juego la» [dimensión europea]. https://www.idealista.com/news/finanzas/economia/2017/06/22/746980-aeb-se-esta-agotando-la-concentracion-bancaria-espanola-pero-ahora-entrara-en-juego-la

Infobae. (2025, 23 de mayo). Doble vara de medir de la banca: cree que hay poco margen para fusiones nacionales, pero apuesta por las transfronterizas. https://www.infobae.com/espana/2025/05/23/doble-vara-de-medir-de-la-banca-cree-que-hay-poco-margen-para-fusiones-nacionales-pero-apuesta-por-las-transfronterizas/

Infobae. (2025b, 16 de octubre). El BBVA fracasa en su OPA al Sabadell. https://www.infobae.com/espana/2025/10/16/el-bbva-fracasa-en-su-opa-al-sabadell-no-obtiene-ni-el-26-del-capital-y-abandona/

Infobae. (2026a, 24 de julio). Gobierno retoma Ley de Autoridad de Defensa del Cliente Financiero a la que se opone banca. https://www.infobae.com/espana/agencias/2026/07/24/gobierno-retoma-ley-de-autoridad-de-defensa-del-cliente-financiero-a-la-que-se-opone-banca/

Infobae. (2026b, 28 de julio). Cómo funcionará el organismo que gestionará las quejas de los clientes contra la banca. https://www.infobae.com/espana/2026/07/28/como-funcionara-el-organismo-que-gestionara-las-quejas-de-los-clientes-contra-la-banca/

infoLibre. (2017, 10 de enero). El rescate de la banca le ha costado al Estado 60.718 millones, según el Tribunal de Cuentas. https://infolibre.es/noticias/economia/2017/01/10/el_rescate_banca_costado_estado_718_millones_segun_tribunal_cuentas_59598_1011.html

infoLibre. (s. f.). Cerrar puertas giratorias y regular lobbies: deberes de la OCDE a España. https://www.infolibre.es/economia/falta-enfoque-estrategico-global-control-lobbysmo-puertas-giratorias-sombreas-lucha-corrupcion_1_1864513.html

Lobbyfacts.eu. (s. f.). Ficha de la AEB en el Registro de Transparencia de la UE. https://www.lobbyfacts.eu/datacard/asociaci%C3%B3n-espa%C3%B1ola-de-banca?rid=785157016077-28&sid=51944

Moncloa.com. (2026, 25 de julio). El Gobierno impulsa en septiembre la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero: así protegerá a los consumidores bancarios. https://www.moncloa.com/2026/07/25/autoridad-defensa-cliente-financiero-septiembre-3405435/

Newtral. (2019, 22 de noviembre). El Banco de España sitúa en 42.561 millones las ayudas públicas destinadas al «rescate financiero». https://www.newtral.es/el-banco-de-espana-situa-en-42-561-millones-las-ayudas-publicas-destinadas-al-rescate-financiero/20191122/

Newtral. (s. f.). ¿Quién es Rodrigo Rato? https://www.newtral.es/quien-es-rodrigo-rato/20230530/

Nueva Economía Fórum. (s. f.). Josep Oliu. https://www.nuevaeconomiaforum.org/ponentes/josep-oliu

Público. (2016, 14 de noviembre). La patronal de la banca urge la fusión de Bankia y BMN «cuanto antes». https://www.publico.es/economia/patronal-banca-urge-fusion-bankia.html

Público. (2022, 21 de febrero). El abuelo que arrancó a los bancos un compromiso de mejorar la atención al cliente: «Ojalá una ley fije todo esto». https://www.publico.es/economia/abuelo-arranco-bancos-compromiso-mejorar-atencion-cliente-ojala-ley-fije-esto.html

Quintás-Seoane, J. R. (2018). Cajas de Ahorros españolas: Crónica de una muerte súbita. SSRN. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3501638

Reason Why. (2024, 20 de noviembre). «¿Avanzamos? BBVA lanza una campaña que invita al diálogo con el Banco Sabadell sobre la OPA». https://www.reasonwhy.es/actualidad/avanzamos-bbva-lanza-campana-accionistas-opa-banco-sabadell

Telecinco. (2023, 17 de enero). Carlos San Juan, impulsor de Soy Mayor no idiota: «El Gobierno no ha cumplido» y «la banca sigue cerrando sucursales». https://www.telecinco.es/noticias/economia/20230117/carlos-san-juan-soy-mayor-no-idiota-critica-silencio-gobierno-nuevos-abusos-banca-cartillas_18_08464398.html

Torres, C. (2025, 20 de mayo). «Torres ve innecesaria la consulta de la opa sobre Sabadell y espera que no llegue al Consejo de Ministros». Cinco Días. https://cincodias.elpais.com/companias/2025-05-20/bbva-ve-innecesaria-la-consulta-de-la-opa-y-espera-que-no-llegue-al-consejo-de-ministros.html

Universidad Carlos III de Madrid [UC3M]. (s. f.). POLDOORS: La economía política de las puertas giratorias en España, 1920–2020. https://researchportal.uc3m.es/display/act560857

Yoibextigo/La Marea. (2018a, 28 de diciembre). La banca siempre manda (II): puertas giratorias BBVA. https://www.yoibextigo.lamarea.com/informe/bbva/quienes-son/la-banca-siempre-manda-puertas-giratorias-bbva/

Yoibextigo/La Marea. (2018b, 11 de febrero). Puertas giratorias: los fichajes y estrellas de La Caixa. https://www.yoibextigo.lamarea.com/informe/caixabank/quienes-son/fichajes-y-estrellas-la-caixa/

Yoibextigo/La Marea. (2019, 28 de enero). La banca siempre manda (IV): puertas giratorias Bankia. https://www.yoibextigo.lamarea.com/informe/bankia/quienes-son/la-banca-siempre-manda-iv-puertas-giratorias-bankia/

Bases de datos del proyecto

Denominadores de reuniones del paquete bancario: ponente y ponentes alternativos de 2021/0341(COD) y 2021/0342(COD) y cargos de la Comisión, 2019–2024 [libros de trabajo internos, revisión de 26/09/2026].

Have Your Say CRR3-CRD6: contribuciones y correspondencia con reuniones [libros de trabajo internos revisión de 26/09/2026].

Proyecto de investigación. (2026a). Reuniones publicadas del Parlamento Europeo, 2021–2024 [base interna, corte 31/07/2025].

Proyecto de investigación. (2026c). Respuestas bancarias y asociativas a consultas Have Your Say [base interna, revisión 28/09/2026].

Proyecto de investigación. (2026e). Cronología, posiciones y reuniones en el paquete CRR3/CRD6 [base interna, revisión 28/09/2026].

Puertas giratorias de seis bancos, 2008–2024: 99 IAGC, 232 personas físicas investigadas, 69 casos plenos, 163 descartados (32 de frontera), 1.372 presencias físicas y fichas nominales con controles de cierre [libro de trabajo interno, revisión de 28/09/2026].

Registro de Transparencia de la UE: identificación de organizaciones; agendas de reuniones publicadas por la Comisión (2014–2024) y eurodiputados (2021–2024), corte analítico 31/07/2025 [CSV y XLSX internos].

Tabla de evidencia y cronología de CRR3/CRD6: posiciones documentadas, reuniones y secuencia legislativa.

Capítulo 8. Concentración bancaria en España: consecuencias económicas y sociales y el papel del Estado

Autor(es): Yossie Solano, Ana Illescas, Eduardo Soria Cáceres

Resumen

El grupo focal celebrado el 21 de septiembre de 2026 reunió a once personas procedentes de sindicatos, asociaciones de consumidores, academia, finanzas sostenibles y administración pública, para contrastar el diagnóstico del proyecto sobre concentración bancaria con sus percepciones y prioridades y generar recomendaciones orientadas a la incidencia del Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa (ORSC) en esta materia. De la sesión se extraen cinco hallazgos principales:

- Existe consenso amplio, aunque no unánime, en que la concentración bancaria española (cierre de en torno al 60-63 % de las oficinas y concentración de más del 75 % de la actividad en las cuatro mayores entidades desde 2008) ha tenido efectos negativos relevantes en el empleo del sector, la calidad de la atención y el acceso físico a los servicios financieros.
- Las personas mayores tienen un protagonismo destacado en la identificación de colectivos perjudicados: esto se relaciona sobre todo con la reducción de oficinas y de la atención personalizada, mediante la presión hacia el uso de cajeros y banca virtual.
- Se registra un consenso normativo muy amplio en torno a la necesidad de una banca pública —considerándose viable su establecimiento a través de la red de Correos, según el modelo de «Caja Postal»—, aunque con matices técnicos relevantes sobre su viabilidad.
- Una situación paradójica emerge al analizar el pasado reciente de la banca española: los mismos datos que documentan el deterioro social y laboral asociado al proceso de concentración conviven con indicadores de fortaleza patrimonial del sector bancario español (baja morosidad histórica, alta eficiencia comparada a nivel europeo), señalados desde dentro del propio sector sindical.
    - Aunque no expresamente, al ofrecer este contraste, se plantea que el ajuste de la red operativa, por su coste social y económico, es una muestra de la falta de corresponsabilidad de la banca.
- Se identifican herramientas ya existentes pero infrautilizadas (la cuenta de pago básica) y reformas pendientes con respaldo social pero bloqueadas políticamente (Ley de Autoridad Independiente del Usuario Financiero); así como otras que emergen por presión social (sobre todo iniciativas voluntarias relacionadas con buenas prácticas) y cuyo cumplimiento efectivo es cuestionable (especialmente cuando se retira el foco mediático).

1. Introducción y objetivos

Este informe recoge los resultados del grupo focal celebrado el 21 de septiembre de 2026, en el marco de una investigación más amplia del Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa (ORSC) sobre los factores y efectos sociales y económicos asociados a la concentración bancaria en España. Dicha investigación combina un análisis documental y cuantitativo del proceso de reestructuración bancaria en España —cierre de oficinas, evolución de plantillas, concentración de cuota de mercado, equilibrio territorial entre activos y pasivos— (véanse cap. 1, «Concentración financiera»; cap. 2, «Cierre de sucursales», y cap. 3, «Red bancaria provincial») con un análisis de la normativa y las políticas públicas que lo han propiciado, la posible incidencia política del sector financiero (véanse cap. 5, «Registro de Transparencia de la UE»; cap. 6, «Documentación corporativa», y cap. 7, «Historia del lobby bancario») y un componente cualitativo de trabajo de campo sobre exclusión financiera desarrollado previamente en distintos territorios (véase cap. 4, «Inclusión financiera»).

El grupo focal aquí analizado constituye la fase cualitativa final de esa investigación a nivel estatal. Su objetivo fue contrastar el diagnóstico ya elaborado por el equipo investigador con las percepciones, prioridades y propuestas de actores directamente implicados en la materia —sindicatos, asociaciones de consumidores y usuarios financieros, sociedad civil organizada, academia, entidades de finanzas sostenibles y administración pública—, así como generar recomendaciones orientadas a la incidencia en políticas públicas sobre un sector considerado estratégico para la economía española.

La sesión se diseñó inicialmente en tres bloques de discusión, planteados como preguntas abiertas: (1) cómo enfrentar las consecuencias económicas de la concentración bancaria; (2) cómo enfrentar sus consecuencias sociales y territoriales, y (3) el papel del Estado en el sector bancario y la viabilidad de un modelo de banca pública a través de Correos («Caja Postal»). Sin embargo, la propia dinámica del grupo puso de manifiesto un solapamiento natural entre las consecuencias económicas y sociales de la concentración, señalado en varias intervenciones, por lo que la moderación optó por trabajar ambos bloques de forma integrada durante la sesión (véase secc. 2.3, «Logística y desarrollo»). En consecuencia, los resultados se presentan en dos bloques: el primero agrupa las consecuencias económicas y sociales de la concentración bancaria, y el segundo aborda el papel del Estado.

2. Metodología

2.1 Diseño

Se optó por la técnica de grupo focal por su capacidad de generar interacción directa entre actores heterogéneos —sindicatos, consumidores, sociedad civil, academia y administración pública— en torno a un mismo objeto de discusión, permitiendo observar

consensos, matices y disensos en tiempo real, algo que el análisis documental y cuantitativo previo del proyecto no podía ofrecer por sí solo. La sesión se diseñó en tres bloques temáticos (consecuencias económicas, consecuencias sociales y territoriales, y papel del Estado / Caja Postal), con una duración prevista de 70 minutos que, por acuerdo implícito del grupo y decisión de la moderación, se amplió hasta aproximadamente 109 minutos.

2.2 Participantes

La Tabla 1 recoge su perfil de forma anonimizada: a cada persona participante se le asigna un código (P01-P11), acompañado de su rol, el tipo de organización a la que representa y su sector. Estos códigos son los que se utilizan para identificar las citas literales a lo largo del informe (véase secc. 2.4, «Aspectos éticos de la investigación»).

Tabla 1: Personas participantes en el grupo focal

Cód.	Persona, rol	Organización, perfil	Sector
P01	Personal investigador y docente	Universidad pública	Academia
P02	Personal directivo	Finanzas sostenibles	Tercer sector
P03	Personal técnico, relaciones institucionales	Sindicato	Tercer sector
P04	Personal directivo	Sindicato	Tercer sector
P05	Personal técnico, relaciones institucionales	Finanzas éticas y comercio justo	Tercer sector
P06	Personal técnico, jurídico	Consumidores, general	Tercer sector
P07	Personal directivo	Consumidores, banca y finanzas	Tercer sector
P08	Portavocía	Consumidores, banca y finanzas	Tercer sector
P09	Portavocía	Consumidores, banca y finanzas	Tercer sector
P10	Portavocía	Consumidores, banca y finanzas	Tercer sector
P11	Personal directivo	Sector público, ámbito de la economía social	Administración pública

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las organizaciones representadas, hay una clara predominancia del tercer sector, si bien es congruente con la diversidad interna del mismo, pues está representado a través de sindicatos (2 participantes), organizaciones del ámbito de las finanzas éticas y

sostenibles (2), consumidores (5: una de ellas en representación de organizaciones generalistas, 4 en representación de organizaciones de consumidores del ámbito financiero); por su parte, los perfiles relacionados con la academia y la administración pública están representados en ambos casos por una persona.

La concentración de los participantes cuya vinculación principal en la actualidad es con el tercer sector responde a su condición de actor estratégico, que conecta los sectores público y privado y genera innovación que contribuye al desarrollo y la cohesión social. Este carácter institucional hace del tercer sector, con toda su diversidad, un actor fundamental en el desarrollo económico y en los procesos democráticos; un agente dinamizador cuya voz merece un lugar preponderante a la hora de contrastar el diagnóstico del fenómeno de la concentración bancaria y generar demandas orientadas a la incidencia para la superación de sus efectos negativos.

Los perfiles de las personas participantes incluyen personal con rol directivo en sus respectivas organizaciones (4), personal técnico especializado (3, una en el ámbito jurídico y dos en el de las relaciones institucionales), portavoces (3) y personal docente e investigador (1).

Si bien la descripción de la Tabla 1 recoge una sola categoría por campo, varias de las personas que asistieron declaran compatibilizar dicha actividad principal con otras de potencial interés, o haber tenido experiencia o vinculación relevante a las mismas en el pasado: por ejemplo, P01, P02 y P04 cuentan con experiencia directa en banca privada, P02 en investigación y docencia, y todas las personas identificadas como «Personal directivo» tienen experiencia significativa en actividades científico-técnicas relacionadas con el sector antes de incorporarse a su cargo actual. Si bien en su mayor parte la carrera profesional se desarrolla en el ámbito español, participantes como P01, P02, P07 o P11 cuentan con experiencia internacional y/o vinculada a organismos internacionales.

La composición del grupo fue relativamente equilibrada en términos de género (5 mujeres y 6 hombres). En términos generales, se considera que esta composición atiende a criterios de diversidad y representación cualitativa de intereses, así como al objetivo de generación y consolidación de demandas para la incidencia pública.

Adicionalmente, participó el equipo del proyecto en labores de moderación y apoyo, sin intervenir con opiniones propias sobre el objeto de discusión:

Tabla 2: Composición y funciones del equipo del proyecto

Persona	Rol
Orencio Vázquez	Investigador principal / apertura y cierre de la sesión (ORSC)
Eduardo Soria	Moderación de la dinámica de bloques (ORSC)
Yossie Solano	Apoyo técnico y registro (ORSC)

Persona	Rol
Riccardo Dalla Tomba	Investigador colaborador, registro (Universidad de Florencia / Universidad de Barcelona)

Fuente: elaboración propia.

2.3 Logística y desarrollo

La sesión se celebró el 21 de septiembre de 2026, en formato íntegramente online a través de Zoom, con acceso mediante enlace enviado previamente por correo electrónico a las personas convocadas. Tuvo una duración aproximada de 109 minutos, incluyendo la ronda de presentación y el cierre.

La sesión se abrió con una presentación del proyecto y una breve ronda de presentación de cada participante. La conducción de los tres bloques temáticos corrió a cargo del ORSC, con el criterio explícito de mantener una participación equilibrada e intentar redirigir el discurso hacia aportaciones breves y concretas. Los bloques 1 (económico) y 2 (social) se trabajaron de forma integrada, al advertir la moderación un solapamiento natural entre ambos en varias intervenciones; por su parte, el bloque 3 (rol del Estado en el sector bancario / modelo de Caja Postal) se mantuvo diferenciado. El registro de la sesión se realizó mediante transcripción automática de Zoom con diarización por hablante, depurada manualmente y complementada con notas de apoyo tomadas por el equipo investigador.

2.4 Aspectos éticos de la investigación

Al inicio de la sesión, el equipo investigador comunicó explícitamente a las personas participantes que el tratamiento de la información sería anonimizado y que no se establecería una relación identificable entre las intervenciones concretas y las personas que las realizaron. Este informe mantiene esa anonimización mediante los códigos descritos en la Tabla 1: en la utilización de citas literales, se identificará al hablante únicamente a partir de su código y la tipología de la organización a la que representa, manteniendo anonimizadas las referencias al género, procedencia, el cargo específico u otros aspectos que pudieran servir para identificar a la persona más allá de los propósitos de esta investigación. Se eliminan también interjecciones o redundancias, siempre que no formen parte de un énfasis deliberado por parte del hablante.

2.5 Marco metodológico

Esta investigación toma como referencia metodológica el grupo focal, técnica cualitativa mediante la cual se analiza, a través del diálogo entre personas escogidas por sus características o por su posición respecto al objeto de estudio, la interacción entre sus diferentes posicionamientos, argumentarios y marcos interpretativos (Flick, 2004).

Para la sistematización de los resultados se identifican tres grandes bloques temáticos, que agrupan los principales asuntos abordados por las personas participantes. Para cada bloque temático se identifican, a su vez, los principales subtemas y los posicionamientos que estos generan en las personas participantes. De este modo, se obtiene una matriz de sistematización que reúne las diferentes interpretaciones sobre la concentración bancaria y su posible relación con el perfil de cada persona participante y con el tipo de organización a la que representa (Murillo y Mena, 2006).

El carácter dialógico del grupo focal permite observar no solo los planteamientos de cada persona participante a nivel individual, sino también su interacción con los del resto del grupo y su capacidad para constituirse en anclas discursivas de la dinámica grupal (Valles, 1997). Por este motivo, se ha considerado una técnica de recogida y análisis de datos idónea para esta fase de la investigación, en la que se requiere orientar la producción de conocimiento hacia la incidencia política del ORSC, más allá de la investigación básica. Asimismo, se valora su potencial como herramienta de triangulación con los resultados de otros capítulos del análisis, especialmente los relativos a la exclusión bancaria y a la reducción de oficinas desde una perspectiva territorial (véanse cap. 2, «Cierre de sucursales»; cap. 3, «Red bancaria provincial», y cap. 4, «Inclusión financiera»).

En resumen, con la elección de esta metodología, y posteriormente con el diseño de la composición y la agenda de la sesión y con el proceso de análisis, se ha buscado que este grupo focal sirva para apuntalar el diagnóstico sobre las áreas de intervención críticas para superar los efectos negativos de la concentración bancaria. A partir de ese diagnóstico, se pretende generar recomendaciones y demandas específicas dirigidas a las instituciones públicas, las propias entidades bancarias, los organismos multilaterales y otros actores relevantes.

3. Análisis cualitativo por bloques

3.1 Bloque 1: consecuencias económicas y sociales de la concentración bancaria

La lectura conjunta de la sistematización de los resultados de la conversación grupal y las notas del equipo del ORSC tuvo como resultado el establecimiento de una estructura que, para este primer bloque, se organiza bajo un criterio de beneficiados frente a perjudicados de la concentración. Esta decisión responde a las preguntas de apertura y la redirección mediante la conducción, pero también a la propia dinámica de la conversación.

3.1.1 ¿Quién gana con la digitalización y la concentración bancaria?

En la dinámica de grupo, se registró un acuerdo generalizado a la hora de señalar a la banca como la gran ganadora del proceso de concentración: mayor eficiencia operativa, beneficios récord, atracción de inversiones que han apuntalado grandes procesos de

internacionalización y, en interacción con lo anterior, una creciente influencia sobre legisladores y autoridades. Como describe uno de los participantes, los grandes grupos bancarios españoles:

> *"Son unos monstruos tan grandes que nadie tiene capacidad sobre ellos. Muchos lo sabéis, ha habido cientos de sentencias en contra de los bancos por sus prácticas abusivas descaradas. Y aquí nadie les ha sancionado (…) No hay una sanción por esas malas prácticas, es decir, la banca y el oligopolio. Porque tiene tanto poder, que tiene capacidad no solo de hacer un poco lo que quiere, sino decidir sobre las políticas públicas, sobre la política de la Unión Europea, y eso puede tener consecuencias a futuro. Porque tienen mucho poder para decidir influenciar a los políticos. Y como creo que alguien ha dicho antes, si este tipo de gigantes no se pueden dejar caer. Entonces, si caen, lo que tendremos es un grave problema, como tuvimos ya en el pasado."* (P06, consumidores)

El avance de la banca habría reforzado que, en el conjunto del sector, se impusiera una lógica estricta de beneficio económico, más allá de cualquier criterio social que pudiera existir en la anterior configuración del sector, previa a la crisis de 2008:

> *"se han comido todo, que era casi la mitad del sector bancario. Se han comido las cajas de ahorros que, aunque no fueran un sector público, pues tenían un carácter social.*" (P09, consumidores)

La discusión del primer bloque incluyó un cuestionamiento de la ratio de sucursales por habitante en España frente a otros países, que sitúa a España, junto con Grecia y Chipre, entre los países de la eurozona donde más se ha reducido la capacidad de contacto banco-cliente. Se constata una pérdida de capilaridad progresiva de la red bancaria, por procesos de concentración y fusiones, cuestiones tecnológicas, accionariales y de eficiencia operativa, circunstancias que benefician al sector, pero no a las personas usuarias. La primera intervención se cerró con un cuestionamiento central que atraviesa la propia sesión, pero también se relaciona con diferentes preguntas de investigación asociadas a este proyecto:

> *"Hay que preguntarse cuál es el coste financiero que se está trasladando a los clientes y si estos están siendo partícipes de las ventajas de esa concentración."* (P02, finanzas sostenibles)

Por parte de algunos asistentes, especialmente desde el ámbito sindical, la evolución del sector bancario y de su red de atención se considera un caso peculiar en el conjunto de la economía española, y contradictorio respecto a la evolución de esta, en tanto que la población y las principales magnitudes macroeconómicas habrían experimentado una evolución positiva:

> *"No hay ningún sector productivo español que en el que haya, digamos que su capacidad, instalada y de personas se haya reducido en la en la misma magnitud para una economía que, lejos de reducirse se ha ampliado, y evidentemente, el propio crecimiento demográfico del país ha acompañado. Mientras tanto, 28 000 oficinas, o sea, 2 de cada 3, el 63 % ha desaparecido y, por lo tanto, ha perdido capilaridad de red y se ha producido una cosa: que cuando se ha desertificado el mapa bancario español, a la vez atiende a una clientela muchísimo mayor."* (P03, sindicatos)

También desde el ámbito sindical, aunque, como se mencionó anteriormente, es un diagnóstico compartido por las personas consumidoras o las del ámbito de las finanzas sostenibles, se considera que la concentración habría dado lugar a actores más sólidos y competitivos en los mercados financieros internacionales, pero menos enfocados al desarrollo local y menos comprometidos con la sociedad española:

> *"tienen una salud patrimonial y sobre activos que les permiten sostener y con margen la economía productiva del país, están en tasas de morosidad y de créditos dudosos de las bajas, en cuanto a créditos morosos, el más bajo de toda la serie histórica. Por lo tanto, tienen el crédito. Digamos que los riesgos crediticios y la salud financiera y patrimonial está, es muy saludable. Afortunadamente, superando todo el escenario de absorción de las añoradas cajas de ahorros, se encuentran en situación de poder enfrentar con cierta responsabilidad social, una implantación bastante más racional de la que de la que actualmente tiene el realmente el mapa de servicios."* (P04, sindicatos)

Dos de los participantes (P01 y P03) señalaron que el proceso responde también a objetivos legítimos de refuerzo y resiliencia sistémica a nivel europeo —bancos más grandes y solventes frente a las *fintechs*, a otros grandes bancos internacionales y a posibles crisis financieras—, pero es en el ámbito micro, menos atendido por reguladores y supervisores, donde se habrían generado los mayores impactos negativos. Una cautela relevante, introducida específicamente por P01, es que la digitalización (cuya discusión se retomará al final de la exposición de resultados de este bloque temático) es un elemento transversal en diferentes contextos geográficos y de actividad, incluyendo sectores con una trayectoria de concentración diferente a la de la banca española:

> *"Aunque es imposible que no se relacionen, hay que intentar separar los procesos de concentración y digitalización: independientemente de lo que hubiera sucedido durante la crisis, se hubieran perdido, por ejemplo, empleados y oficinas por la digitalización."* (P01, academia)

La existencia de efectos negativos de la concentración bancaria sobre la sociedad y la economía en España es reconocida ampliamente por todos los participantes, con énfasis temáticos en función de sus diferentes experiencias o los intereses de su sector de referencia. Sin embargo, se revela una cierta tensión entre dos marcos de interpretación: participantes que consideran estos efectos una consecuencia directa de un proceso consciente de acumulación de poder por parte de una élite empresarial (sobre todo en los participantes más vinculados al asociacionismo y el mundo sindical), frente a aquellos que consideran que dichos efectos negativos son consecuencias no anticipadas o no deseadas de una evolución del mercado que responde a factores más amplios que los intereses de la propia banca española (en participantes vinculados a la academia, el sector público y las finanzas sostenibles).

3.1.2 ¿Quién pierde con la concentración bancaria y la digitalización?

3.1.2.1 Personas trabajadoras

Entre los principales perjudicados, como cabría esperar, las personas participantes en representación de los sindicatos destacan a la plantilla de las sucursales; sin embargo, este colectivo también es mencionado por varias personas de otros ámbitos (asociacionismo y finanzas sostenibles). Por parte de estos actores, y de otras áreas como los consumidores o las finanzas sostenibles, se destacó cómo este proceso ha implicado una notable pérdida de empleos:

> *"El tema laboral ha supuesto un impacto económico en muchas familias importante y yo no sé hasta qué punto el sistema financiero se responsabilizó de generar esa recolocación de esa gran masa laboral que salió y se quedó sin trabajo. No todas las salidas laborales se han podido cubrir por prejubilaciones, etcétera, pues era un problema, ¿no? Toda esa bolsa de parados, quizás con cierta edad, etcétera, pues eso ha sido muy complicado."* (P02, finanzas sostenibles)

Para las personas que permanecen en las entidades, habría aumentado de manera significativa la carga de trabajo:

> *"En la plantilla se ha acumulado un nivel de trabajo que hace que son muchísimo más productivos y mucho más eficientes desde el punto de vista del coste. Pero la carga de trabajo es tremenda."* (P03, sindicatos)

Esto perjudica su capacidad de ofrecer un servicio más adaptado a las necesidades concretas de la clientela: donde antes había un agente financiero con una relación personal y sostenida en el tiempo, hoy hay una redirección a la atención no presencial y más anónima (como apuntan P01 y P04), en paralelo a una gestión del personal que favorece la rotación:

> *"también hay un cambio cultural buscado por parte de las entidades, de rentabilizar los recursos, que es que haya menos apego o menos vinculación a ese a ese asesor comercial o a ese apoderado de banca, como en otros tiempos, antes de la crisis, Concretamente, la gente hablaba de su de su apoderado de banca de la persona, del director del que le atendía, prácticamente como si fuera su amigo, con una confianza total, con una con una delegación de responsabilidades, de la toma de decisiones, muy grande.*
>
> *Esto cuando viene la crisis, en buena parte al haber tantas reclamaciones, se empiezan a rotar, no solamente empiezan a disminuir, sino que además se les rota para que haya menos apego*." (P07, consumidores)

Además, se cuestionan los sistemas de retribución como un ámbito percibido negativamente por gran parte de las plantillas, no solo por retribuciones consideradas mejorables, sino también por incentivos que pueden entrar en contradicción con los intereses de la clientela:

> *"La gente trabajadora del sector se encuentra sobrepasada y, además, con sistemas de retribución e incentivos perversos (...) O sea, una cosa que hablo bastante con la gente de servicios financieros: si la gente que está al cuidado del dinero y del asesoramiento financiero*

tiene una retribución insatisfactoria o la orientación a objetivos es perversa, pues se junta ahí una espiral realmente tremenda." (P04, sindicatos)

Estos factores confluyen, dando como resultado un ajuste de plantilla positivo para el balance de la entidad en términos de «eficiencia operativa», pero que contrasta con los efectos sobre la calidad laboral y el bienestar de la plantilla:

> *"Han disminuido su personal. Solo sustituyen bajas maternales. El personal está muy sobrecargado psicológicamente. Su salud mental está lesionada.*" (P08, consumidores)

El resultado: un cuestionamiento de su legitimidad como empleadores, que se traslada posteriormente a la prestación del servicio y la sensación de indefensión por parte de la clientela:

> *"Luego que nos hagan la campaña de la pérdida de confianza y de que quieren recuperar nuestra confianza, pero es que en realidad ellos se la han cargado. Se han encargado de que no tengamos tanta confianza para que no podamos echar en cara, según qué cosas, a los comerciales de las oficinas. Y aquí sí que se ha producido, lógicamente ese ese desapego y esa distancia y esa atención mucho menos personalizada.*" (P08, consumidores)

3.1.2.2 Personas mayores

Existe un consenso unánime, en todos los participantes que abordan esta cuestión, en torno a la valoración positiva de la digitalización de la atención bancaria como opción, y a la crítica de esta como alternativa única o implícitamente forzada a través de restricciones a la atención presencial. El contraste de los desiguales efectos del proceso de digitalización y el modo en que se experimenta a ambos lados de la brecha digital (facilidad y ahorro de tiempo por un lado, angustia e indefensión al otro) se refleja en la siguiente intervención:

> *"Eso a una parte de la población, no le preocupa, no le afecta e incluso lo agradece, porque no quieren ir a la oficina, les basta con gestionar todo desde su móvil o desde su ordenador, pasarse por la oficina no es algo que necesiten (…) literalmente había un maltrato tecnológico y de las sucursales hacia los usuarios sobre todo mayores. En esto ha habido un cambio. Creo que es sustancial, a pesar de las limitaciones.*" (P07, consumidores)

El componente edad aparece como determinante de la percepción de la digitalización: los jóvenes, y en general las personas con mayor alfabetización digital, ven positivo poder gestionar sus finanzas de modo no presencial e incluso asíncrono; algo que sería especialmente notorio en los más jóvenes, cuyo uso de servicios bancarios se limita en general a pagos.

Se ha forzado a la digitalización, se ha volcado la responsabilidad en el cliente, y, en cierto modo, se interpreta que se ha dado por hecho que todo el mundo sabe manejar las aplicaciones digitales o cajeros (o sabe al menos cómo encontrar a quien lo haga por ellos, aun a costa de su autonomía financiera). No ha existido una adecuada corresponsabilidad por parte de los bancos a la hora de implementar o conservar una mínima infraestructura, personal y diversidad de servicios de acompañamiento.

Como apuntaba el testimonio de P07 anteriormente citado, la banca ha realizado ciertos esfuerzos para superar estos efectos negativos. No es la única persona participante en señalar como un hito la realización de una campaña ciudadana sobre la atención presencial a las personas mayores, que contó con el apoyo explícito de diversas organizaciones sindicales y de consumidores, entre ellas algunas de las representadas en el grupo focal.

Dicha campaña logró poner el foco del debate público en las entidades y «arrancar ciertos compromisos» (según expresa P10, ejemplificando cierta resistencia inicial por parte del sector). Entre estos compromisos, incluidos en un Protocolo voluntario suscrito por los grandes actores del sector (Banco de España, 2022; véase también cap. 4, «Inclusión financiera»), destaca sobre todo la atención en caja de 9 a 14 horas, un compromiso que no logró consolidarse con el paso del tiempo:

> *"Prometieron una atención en cajero, y esa persona que inicialmente contrataron, lo eliminaron rápidamente. Y en este momento, la persona que ayuda externamente es la persona que está en caja, que está ya sometida a un estrés tremendo.*" (P08, consumidores)

Como sugiere el testimonio anterior, con la retirada del foco mediático, parece que el cumplimiento de este compromiso por parte de la banca decae, sin embargo, los efectos adversos para las personas mayores permanecen, llegando incluso a situaciones que comprometen su integridad física:

> *"Te enseño a manejar el cajero, y ya búscate la vida que yo ya he dedicado aquí un par de años a enseñarle a mis clientes para que al final terminen en el cajero, lo que genera además una cierta sensación de inseguridad, porque muchas personas mayores van al cajero precisamente a retirar sus fondos cuando reciben su pensión y se les expone a situaciones de asaltos y de robos. Que vemos todos los inicios de mes en todas las noticias, cuando lo que necesita esa persona precisamente es la es seguridad y tranquilidad de poder entrar en su sucursal y retirar su dinero en un entorno mucho más amigable."* (P07, consumidores)

La insistencia del sector bancario en los marcos de autorregulación voluntaria como alternativa a la regulación expresa, registrada en diversos capítulos de este informe[1], contrasta en este caso con la percepción de inconsistencia de los compromisos y de transparencia sobre su grado de cumplimiento.

Más allá de la digitalización forzada, en las personas mayores hay una percepción de discriminación, de cliente estigmatizado por parte de las entidades bancarias, que revela una intersección de las diferentes categorías de discriminación, como en este caso, la composición demográfica y el poder adquisitivo del territorio:

> *"Ha habido un hecho muy curioso que es a nivel urbano. Han disminuido extraordinariamente el número de sucursales y coincide sobre todo en barrios o zonas de poco poder adquisitivo y*

[1]Véanse cap. 6, «Transparencia sobre regulación, posicionamientos y actividades de lobby de los bancos españoles. Análisis de documentación corporativa 2018-2024», y cap. 7, «El lobby bancario en la concentración del sistema financiero español: normativa, actores y estrategias de influencia (1977-2025)».

> *con un alto número de personas mayores La explicación* off the record *es que los mayores acudimos demasiado a la oficina que de esta manera lo evitamos, porque las distancias son más grandes. Acudíamos, pues, por entretenernos o por distraernos."* (P08, consumidores)

En términos analíticos, cabe concluir pues que las personas mayores son doblemente afectadas por la digitalización forzada y la reducción de la red física o de la atención presencial. Esto explica que sea el colectivo considerado perjudicado en el que se hizo más énfasis durante la discusión.

3.1.2.3 Pymes y tejido productivo local

También se alude a un impacto sobre la financiación de las pymes, que constituyen la base fundamental del tejido empresarial español (el 99,8 % de las empresas españolas son pymes; Ministerio de Industria y Turismo, 2026), cuya naturaleza no había emergido en capítulos anteriores. La reducción de la red de oficinas, en este caso, se relaciona con la reducción de la oferta referida en el capítulo sobre el análisis municipal (véase cap. 2, «Cierre de sucursales»). La menor diversidad de agentes a nivel local tiene consecuencias que combinan la dimensión territorial (peor percepción de la atención y la oferta de servicios por parte del pequeño y mediano empresario), productiva (mayores dificultades o costes de acceso a financiación que lastran la innovación y la competitividad frente a las grandes empresas) y de gestión del riesgo (menor capacidad de gestión de la deuda, mayor exposición a factores externos):

> *"si durante y antes de la crisis, las empresas las pymes podían tener 2 o 3 fuentes de financiación bancaria y dosificar el riesgo, tanto las entidades como las propias empresas, en la actualidad eso no ocurre en muchos sitios. En muchos lugares, los clientes solo tienen una opción. De financiación ajena a través del sistema financiero. Y, por lo tanto, el banco que toque la caja reconvertida en banco, restringe su riesgo porque concentra el riesgo de esas empresas en una sola entidad, no se diversifica. Eso es un elemento difícil de medir, pero se está produciendo."* (P03, sindicatos)

> *"Les ofrecen créditos en peores condiciones que a la gran que a la gran empresa y, por tanto, eso condiciona claramente el proceso de desarrollo de esas pymes que pudieran convertirse en empresas de tamaño medio, que son muy habituales en nuestro entorno europeo."* (P09, consumidores)

Como resultado, en términos agregados, la concentración tiende a reproducirse también en otros contextos, al restringir la capacidad operativa y de crecimiento de las pymes frente a las de las grandes empresas.

3.1.2.4 Zonas rurales y de bajo poder adquisitivo

La expresión «desertificación del mapa bancario español», utilizada por P03 al describir las magnitudes y distribución de la reducción en el número de oficinas y en las plantillas de la gran banca española, constituye una interesante descripción de los efectos del proceso de concentración en los territorios españoles. Refleja una percepción de abandono consciente y deliberado, un deterioro gradual de la confianza por parte de las

personas usuarias, obligadas a relacionarse con un «ecosistema», el bancario, cada día más hostil. Retomando un argumento expresado anteriormente, dicha persona participante expresa también cómo la percepción de la legitimidad y el rol social de los servicios bancarios se ha transformado en el ámbito rural y las localidades de tamaño medio:

> *"Yo soy de (localidad de aproximadamente 50 000 habitantes) y había un respeto reverencial por los agentes financieros de las cajas de ahorros y de los bancos, en su momento prácticamente como de otras de otras fuerzas del orden, era prácticamente equiparable. Como una autoridad de cercanía de y de interés público.*" (P04, sindicatos)

Este reconocimiento del entorno ofrecía confianza a la persona usuaria, pero también a los propios trabajadores, permitiendo una atención más personalizada y un mejor flujo de información entre ambas partes que contribuía a una valoración más precisa del riesgo y una mayor disposición a canalizar el crédito al ámbito local (tal y como se desarrolló en relación con las pymes).

En algunos casos, se percibe una asociación directa entre las absorciones y fusiones y la pérdida de accesibilidad (necesidad de desplazamientos) y calidad de la atención (limitaciones de horarios u operaciones en caja, personal sobrecargado, largas esperas, etc.), como ejemplifica este testimonio:

> *"en el momento que se producía la concentración, Una de las grandes quejas que recibíamos era su fin por parte de los usuarios era precisamente que ahora tenían que irse obligatoriamente a media hora a 40 min andando o en autobús para seguir siendo de esa sucursal, y eso les hacía tener que cambiarse. O les limitabas el acceso a los servicios y se producía una cierta exclusión también por esa vía.*" (P07, consumidores)

El tamaño de la localidad no es el único factor, sino que la pérdida de oficinas también impacta de manera selectiva en el ámbito urbano, afectando sobre todo a zonas consideradas «no rentables» por su perfil socioeconómico:

> *"Han disminuido extraordinariamente el número de sucursales y coincide sobre todo en barrios o zonas de poco poder adquisitivo y con un alto número de personas mayores (…) La realidad es que, para ser breve, el tema del número de sucursales ha disminuido, ha disminuido muy selectiva y sospechosamente."* (P08, consumidores)

Este testimonio permite ejemplificar una vez más en el colectivo de personas mayores la experiencia de formas de discriminación que se amplifican por su interacción (en línea con el concepto de interseccionalidad, acuñado por Crenshaw [1989] para describir cómo distintos ejes de discriminación se entrecruzan y generan experiencias que no pueden explicarse atendiendo a cada uno por separado, y desarrollado también en la literatura decolonial [Lugones, 2008]). En este caso, si bien estructuralmente las personas mayores pueden considerarse perjudicadas por la reducción de la atención presencial, las consecuencias negativas de esta reducción afectan especialmente a aquellos mayores que viven en territorios de baja renta; en consecuencia, cabe suponer que dichos efectos se ven amortiguados en el caso de aquellos mayores que residen en zonas de mayor

poder adquisitivo, puesto que conservarían una mayor oferta de servicios presenciales y de cercanía.

3.1.2.5 Banca ética y pequeñas entidades

Las entidades bancarias que constituyen una alternativa a los grandes grupos consolidados durante los procesos de fusión también se han visto perjudicadas por la concentración del mercado bancario analizada en este trabajo, tal y como relata esta intervención:

> La banca ética, por ejemplo, está teniendo dificultades en poder entrar, aunque ha ido aumentando su peso en el mercado, pero es muy pequeñito aún. Pero mucha gente, si supiera que existe o tuviera acceso a ello, seguramente le interesaría, porque que tu dinero esté trabajando de acuerdo con tus principios. Es una propuesta muy interesante. Creo que esta concentración dificulta mucho la información y el acceso a otras alternativas, además de que lo hace muy complicado a nivel de usuarios, porque lo que te ofrece un gran banco nunca va a ser lo que te puede ofrecer una pequeña banca, pero al mismo tiempo, lo que una banca ética, por ejemplo, puede invertir en tu localidad, en la sociedad en sí. El hecho de que no inviertan en armas o no inviertan en nucleares es un aporte social muchísimo mayor y de mucho más interés público. (P05, finanzas éticas)

Tal y como relataron otras personas que participaban en representación de organizaciones de consumidores y sindicales (P06, P03, P04), las grandes entidades han ido ganando tamaño y competitividad, pero también se han convertido en actores con creciente peso político, capaces de influir sobre los tomadores de decisiones para orientar el marco normativo, regulatorio o de política pública a favor de los grandes grupos bancarios (véase cap. 7, «Historia del lobby bancario»). Esto dificulta el crecimiento o consolidación de propuestas de finanzas alternativas y la banca ética; o al menos, limita la capacidad de expansión de un sector que crece a pesar de este contexto de alta concentración (como relatan P05 y P02, personas participantes en representación de organizaciones del sector).

El bloque social (trabajado de forma integrada con el económico, según se explica en la secc. 2.3, «Logística y desarrollo») arroja como resultado general un diagnóstico compartido de manera unánime en cuanto a que la concentración es consecuencia directa de un modelo centrado exclusivamente en el beneficio, sin tener en cuenta que las necesidades de las personas usuarias (contar con una cuenta corriente, financiación para proyectos vitales o imprevistos, etc.) no desaparecen cuando dejan de ser atendidas satisfactoriamente por la banca, sino que se trasladan a las personas discriminadas (en forma de peores servicios, pérdida de autonomía, etc.) y a su entorno. Más allá de este balance agregado, existen diferencias relevantes en cuanto al énfasis en unos u otros colectivos (normalmente acordes a las organizaciones de referencia); además, emerge la necesidad de considerar concentración y digitalización como fenómenos diferenciados (aunque interactúan intensamente).

El relato de este bloque es marcadamente testimonial y coral: distintas voces —asociaciones de consumidores, sindicatos— refuerzan mutuamente un mismo diagnóstico de la gran banca como ganadora de un proceso de concentración que habría producido discriminación de determinados perfiles socioeconómicos (como las personas mayores y/o residentes en zonas de renta baja), así como de impacto negativo sobre las economías locales (menor acceso al crédito por parte de las pymes) y perjuicio sobre la competencia que afecta a entidades alternativas (banca ética, cooperativas).

3.2 Bloque 2: el papel del Estado

A partir del análisis de la transcripción y de las notas analíticas del equipo del ORSC, se decidió que este bloque se organizara, para su mejor comprensión, en función de las diferentes responsabilidades del Estado respecto al ámbito bancario, finalizando con la clasificación de las referencias específicas a Caja Postal como posible modelo de banca pública.

A diferencia del primer bloque de intervenciones, más orientado al contraste del diagnóstico obtenido en otras actividades de investigación del proyecto, en este segundo bloque se pidió expresamente a las personas participantes que tratasen de orientar sus intervenciones a la identificación o evaluación de diferentes propuestas o ámbitos prioritarios para intervenir, desde el ámbito público, sobre los efectos negativos de la concentración bancaria y la reducción de la red de oficinas (incluida la disminución de los servicios presenciales).

3.2.1 Banca pública

La cuestión que recibe más atención en este bloque[2] es la de la banca pública (véase cap. 4, «Inclusión financiera», secc. 4.6.2, «Banca pública como alternativa»). Un aspecto que genera un amplio consenso es que, si los servicios bancarios son una necesidad universal en el contexto actual, tiene que haber una institución pública que garantice su prestación, aunque coexista con actores privados. Se trata de un diagnóstico ampliamente compartido, ejemplificado por esta intervención:

> *"estamos de acuerdo en que el servicio bancario es un servicio público esencial. Esta es la clave, hoy en día no se puede pagar un recibo en la oficina del suministrador no se puede cobrar un salario o una prestación, es decir, la utilización de los servicios bancarios es esencial en una economía moderna. Y, por tanto, si estamos hablando de un servicio público esencial, ¿cómo no nos planteamos la responsabilidad pública en su garantía?*
>
> *Es decir, con la sanidad y con la enseñanza no se ha planteado que vamos a regular la sanidad para que las empresas sanitarias actúen bien y vamos a hacer una serie de normas o que en las empresas de enseñanza, lo mismo que los que los programas sean de determinada manera. Los servicios públicos de las sociedades europeas modernas están fundamentalmente*

[2]Si bien el apartado sobre normativa es más extenso, agrupa varias cuestiones específicas, mientras que el concepto de banca pública fue la cuestión individual con mayor atención y la única que apareció en todas las intervenciones del bloque.

> *garantizados en su gestión directa y hay una sanidad pública y una enseñanza pública directa, con independencia de que luego pueda haber actividades privadas paralelas. Por tanto, esto es lo más esencial, porque las regulaciones van siempre por detrás."* (P09, consumidores)

Una arista específica de esta intervención es la prioridad de la presencia directa en el sector sobre la regulación, un significativo matiz (compartido por P05 y P06) que podría mencionarse como una línea de investigación a desarrollar con mayor profundidad en el futuro.

Desde el frente institucional, pero también desde las finanzas públicas, se destaca la necesidad de vincular el desarrollo de la banca pública con los principios de la economía social, ya sea incorporándolos al modelo de gestión o mediante el favorecimiento de las finanzas alternativas a través de las políticas públicas, como ejemplifica este testimonio:

> "Hay que poner en valor la economía social, ya no para la parte de aportar diversidad y resiliencia al sistema financiero. Creo que podría sería interesante tener alternativas como cooperativas de crédito, cajas rurales y otros instrumentos alternativos. En realidad, casi he comentado que justamente tienen mayor arraigo, mayor proximidad al territorio y que dan respuestas más adaptadas a la diversidad de necesidades de Pymes, de cooperativas de proyectos justamente locales y que tienen en cuenta otro tipo de factores a la hora de dar acceso a la fina a la financiación más allá de la rentabilidad, como, por ejemplo, el impacto también social o medioambiental." (P11, administración pública)

Resulta relevante también el énfasis de P06, representante de una organización de consumidores, en que la banca pública debe ser «democrática», en oposición a una banca privada cuya lógica, por naturaleza, tiende a la búsqueda exclusiva del beneficio.

> *"Que todos un poco participemos de ella y que se decida desde un punto de vista democrático, para qué se utiliza y para qué sirve. Y no solo es como, bueno, pues si usted garantiza a los usuarios una cuenta de pago básica, luego usted haga lo que quiera, pues así nos va la economía.*" (P06, consumidores)

En contraste con esta necesidad de democratizar el sector financiero, el actual rol del Estado es percibido como el de un mero regulador (y para mayor indignación colectiva, un regulador demasiado laxo y poco garantista en cuanto a sus decisiones y políticas públicas)

3.2.2 Caja Postal

El modelo de Caja Postal (véase cap. 4, «Inclusión financiera», secc. 4.6.3, «La Caja Postal») como posible referencia histórica (pero con proyección futura) de banca pública suscita en general opiniones positivas, sobre todo por parte de los sindicatos y las organizaciones de consumidores. Se considera que el actual servicio de Correos ya cuenta con una red de gran capilaridad territorial y que ha incorporado, aunque sea de modo limitado, servicios financieros y de acceso a efectivo como Correos Cash. Esto supone una base válida pero no es más que un primer paso a la hora de ampliar de modo tan decisivo el actual rango de acción de la entidad:

> *"Estamos de acuerdo en promover un polo de banca pública, aprovechar la circunstancia de Correos, su capilaridad. Incluso en algún momento, el interés que tenía correos por diversificar y ampliar su actividad, pero también ponerlo muy en relación con un papel como el del ICO, pero para la banca comercial."* (P03, sindicatos)

La referencia al «papel del ICO» (Instituto de Crédito Oficial) remite de nuevo a esa necesidad de garantizar el derecho al crédito, y apunta al necesario rol en este ámbito de cualquier modelo de banca pública, incluida una posible Caja Postal.

Otro argumento a favor es el de la convergencia con el contexto europeo, en el que este tipo de servicios es habitual; sin embargo, se expresa con cautela su traslación al contexto español:

> *"la banca pública existe en el resto de Europa. Y alguna muy importante, alrededor de los servicios postales con distintas modalidades, distintas fórmulas, tanto en Francia como, por ejemplo, en Italia. Por lo tanto, apoyamos esa idea. Otra cosa es que hay que ser tremendamente prácticos y realistas. No es sencillo de implementar."* (P03, sindicatos)

Finalmente, destaca la alusión, compartida por varios participantes del ámbito sindical y de los consumidores, al precedente histórico de Caja Postal como un modelo de empresa de interés social que, además de cumplir con este, obtuvo una gran rentabilidad. La convergencia de ambos factores en la experiencia histórica española constituye un argumento de fuerza, si bien quizás está más presente en el discurso de aquellas personas que, por sus circunstancias biográficas, tuvieron una experiencia directa respecto a la entidad o bien pertenecen a organizaciones que defienden activamente su instauración:

> *"En un pasado no tan lejano había banca pública, y era una banca pública rentable, es decir, que no se plantea ahora esa crítica que se hace desde una ideología neoliberal, una crítica generalizada a lo público. Y cuando estamos hablando de que había una banca postal, pues también era curiosamente el sector bancario más rentable. Pues eso es lo que queremos defender."* (P09, consumidores)

En este discurso, aparece una contestación expresa al discurso de eficiencia y rentabilidad como base de la concentración y la privatización de entidades como las cajas de ahorros, un enmarcado o *framing* que, como se puede comprobar en el capítulo sobre el lobby bancario español (véase cap. 7, «Historia del lobby bancario»), ha sido habitual en la actividad de incidencia política de los actores del sector a escala nacional y europea.

3.2.3 Regular para una adecuada prestación de servicios

Este apartado se presenta en función de las principales iniciativas o ámbitos regulatorios en los que se han enfocado las demandas de la sociedad civil durante los últimos años. Se trata de cuestiones introducidas como ámbitos de intervención prioritarios por las propias personas participantes, que las identifican como herramientas para atajar los efectos negativos de la concentración, si bien no han sido total o correctamente aplicadas.

3.2.3.1 Cuenta de pago básica

Una de estas herramientas, sobre las cuales afirman haber trabajado varias de las organizaciones participantes (sobre todo del ámbito de los consumidores y usuarios de banca), es la cuenta de pago básica, la cual se describe como un derecho elemental garantizado, pero no promovido (véase cap. 4, «Inclusión financiera»):

> *"este servicio que existe, es legal y tú lo puedes reclamar. Pero cuando vas al banco, si no conoces un poco de qué va de qué estamos hablando, pues allí el banco no te va a contar, que tienes una cuenta de pago básica que por 3 € al mes, tienes todos los servicios básicos que necesitamos la mayoría, ¿no? Entonces por eso no funciona."* (P06, consumidores)

> *"no es un producto más del ámbito bancario. Esto deviene de una directiva europea. Es un producto absolutamente ninguneado por la banca. No se ofrece activamente. Es más, se ofrecen multitud de alternativas comerciales antes que la cuenta de pago básica.*" (P10, consumidores)

En ambos testimonios se aprecia una constatación de que la normativa, incluso cuando es favorable a la inclusión financiera, no basta por sí misma para garantizar dicha inclusión. Para ello, la regulación debe complementarse con acompañamiento, supervisión y un adecuado régimen sancionador en caso de incumplimientos.

3.2.3.2 Derecho al crédito

Son varias las intervenciones que aluden a la necesidad de canalizar el crédito de modo que contribuya a la igualdad social y la competencia en el mercado, profundizando en una línea argumental que se describió anteriormente en cuanto a las pymes y las entidades financieras alternativas. Se plantea que el derecho a servicios bancarios debe ir más allá del derecho formal de acceso a la cuenta de pago básica y de la autoridad de defensa del cliente financiero con competencias y recursos efectivos: también hay que garantizar el acceso al crédito para las personas discriminadas por el sistema financiero, tal y como recoge la siguiente intervención:

> *"Lo que tenemos reconocido es un derecho al acceso a cuentas de pago a cuentas de pago básica, es decir, cuentas que permitan, poder hacer un día a día en esta sociedad. Pero claro, lo que no se ha reconocido es otras funcionalidades que permite el sistema financiero, como es el acceso al crédito. Esto no está reconocido, en qué condiciones, también el acceso a cómo planificar, cómo gestionar tu propio tus propios activos financieros que esto sí se está haciendo por parte de la banca para aquellas personas rentables que quieren invertir, que tienen activos que pueden que pueden canalizar, que pueden ser rentables por ese lado, pero no se reconoce el derecho de acceder al crédito, no para para todo el mundo. Entonces creo que ahí sí que habría un papel de la banca pública (…)*

> *Hay una parte de la población que no solo es que está perdiendo tanto las rentas financieras como la posibilidad de que alguien le asesore o de acceder a un crédito para montar una empresa."* (P01, academia)

La categoría «cliente no rentable» suscita también un consenso generalizado en el grupo: su interés radica en que conecta las experiencias de discriminación que son consecuencia de la concentración bancaria y la digitalización, procesos a partir de los cuales los grandes

actores del sector han ido distanciándose de los territorios y las personas para adquirir una lógica exclusivamente expansiva y de rendimiento financiero privado y a corto plazo.

Las características del «cliente no rentable», sea una persona mayor, de renta baja, rural y/o pequeño empresario, aparecen como indiferentes a efectos de gestión de la atención y la cartera de servicios para grandes grupos bancarios que, a pesar de su discurso y compromiso formal en el plano voluntario, solo piensan en el beneficio a toda costa. En este punto, se plantea que la intervención del Estado debe garantizar la universalidad y la cobertura de servicios bancarios como herramienta al servicio de la igualdad social y del dinamismo de la actividad económica, con criterios de interés social y desarrollo estratégico nacional.

Resulta conveniente rescatar una interesante mención al crédito bancario como un factor de respuesta a imprevistos del cual se ven excluidas las personas con menos recursos, en tanto que conecta con una idea central de este proyecto sobre la discriminación financiera: cuando el servicio desaparece o deja de ser accesible, no desaparece la necesidad, sino que se trasladan los costes al entorno inmediato (familias, conocidos, instituciones locales, etc.) o se traducen en riesgos para las personas discriminadas:

> *"A veces una persona, una familia tiene un problema y necesita a lo mejor 300 € y tienes y el banco no te los va a dar. Probablemente porque si tienes problemas para acceder a 300 €, el banco no te los va a dar. Y si tienes que ir a a un crédito rápido, pues a pagar…Bueno, ya eso es lo peor. Entonces a lo mejor ese tipo de servicios básicos que necesita una familia en un momento 1 500 lo que sea. Pues, que no tenga que suponerle casi el 50 por 100 de lo que está pidiendo en costes no y que no se le ocurra, no pagar, porque entonces ya sabéis, todo lo que va a pasar entonces.*" (P06, consumidores)

En este caso, se alude al riesgo de caer en intermediarios abusivos, ya sea formales o informales, con potenciales consecuencias en forma de acumulación de deuda o extorsión ante impagos. Otro ámbito específico en que se echa en falta mayor actividad normativa y regulatoria es el de la ciberseguridad, estrechamente relacionado con la brecha digital, en tanto que las personas con escasas competencias digitales son más propensas a incidentes o fraudes de este tipo:

> *"Aplicaciones que tienen filtraciones gravísimas con la ciberseguridad y que la banca, así como todos los profesionales nos hemos tenido que pagar un seguro por buenas prácticas, por si acaso teníamos algún error o algún fallo. La banca no responde adecuadamente cuando es absolutamente responsable de filtraciones en sus aplicaciones (…) No responden a sus filtraciones y, en resumen, veo necesario controlar la práctica de la banca, que no va a aceptar nunca lo público y sale inmune de cualquier pequeño error o gran error.*" (P08, consumidores)

3.2.3.3 Autoridad de Defensa del Cliente Financiero

Un punto clave del anterior testimonio es la sensación de impunidad generada por la insuficiente intervención estatal, o la falta de contundencia de esta en cuanto a la vigilancia de las malas prácticas de la gran banca. Como mecanismo para enfrentar dicha impunidad, en los últimos años ha tenido cierto protagonismo el debate sobre la

Autoridad de Defensa del Cliente Financiero (ADCF) (Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, s.f.) (véase cap. 7, «Historia del lobby bancario», secc. 5.5.1, «Autoridad de Defensa del Cliente Financiero»). Dicho organismo fue presentado en 2022, pero, a septiembre de 2026, sigue pendiente la aprobación de su marco normativo (La Moncloa, 2026) (comprometida recientemente con carácter inmediato). Esta demanda, tanto la que dio lugar originalmente a la Autoridad como la relativa a su entrada efectiva en funcionamiento, fue reflejada en los siguientes términos por una de las personas participantes:

> *"Lo que se quedó, que fue una promesa, y es la ley de autoridad independiente del usuario financiero. Eso me consta que, por parte actual, el Ministerio de Economía lo quiere apoyar, pero es un tema puramente político. Llama la atención que determinados partidos políticos se opongan rotundamente, sin ninguna explicación y sin tener en cuenta las 647 000, insisto, firmas que hay detrás de este apoyo a esta petición. Ahora, ¿por qué no hay tantas determinadas quejas? ¿por qué hay que judicializarlo? Es carísimo. Por otra parte, hay muchos mayores que presentan una queja, pero la presentan con una hoja de reclamaciones del Banco. Esto no va no va adelante, entonces se necesita realmente el que sea gratuito, el que sea independiente. Esto corregiría muchísimos abusos, ¿y por qué lo veo? Pues porque precisamente los que más se oponen son la propia banca, cuando la banca se opone rotundamente a que haya una ley, es que le tiene miedo porque si fuera cumplidora total, no tendría miedo de una ley." (*P08, consumidores)

> *"la Autoridad Bancaria, la tenemos ahí atascada en el Congreso, ojalá salga adelante en lo que nos queda de legislatura, porque si no, me temo que un proyecto tan fundamental, pues quedará de nuevo en el olvido.*" (P10, consumidores)

El testimonio de P08 apunta además a un factor ya analizado previamente: la percepción de que existe una tendencia de los grandes actores del sector (y de las organizaciones que los representan; véase cap. 5, «Registro de Transparencia de la UE») a rechazar las regulaciones legalmente exigibles; se plantean como alternativa marcos voluntarios de cumplimiento, buenas prácticas o autorregulación que, como en el caso de la atención en caja, pueden acabar decayendo cuando se retira el foco de la atención pública y dejan de resultar «rentables» en términos reputacionales.

3.2.3.4 La actividad supervisora

La labor de supervisión (o la influencia de los grandes actores del sector sobre las autoridades, de modo más general) es mencionada principalmente por personas relacionadas con el ámbito de las finanzas sostenibles, los sindicatos y las organizaciones de consumidores. En términos generales, las referencias a la supervisión hacen referencia sobre todo a la prevención y el castigo de las prácticas anticompetitivas en el sector, como se expresa en la siguiente intervención:

> *"tenemos muchísimas evidencias de cómo está impactando la concentración bancaria en el día a día del del consumidor financiero. Llevamos más de 5 años monitorizando el mercado (…) y nos hemos encontrado que hasta 5 entidades ponen exactamente la misma cantidad, o sea, en una en una suerte de acuerdo tácito, en los depósitos.*

Hicimos pública una denuncia en el año 2023, cuando vivimos el ascenso imparable de los tipos que impactó, sobre todo en el consumidor hipotecado. Pero también en quien buscaba un ahorro, como es el depósito a plazo fijo, que, por cierto, prácticamente ha desaparecido porque ya no hay ninguna entidad que ofrezca ese ahorro conservador por excelencia: así como el hipotecado veía subir el precio de sus hipotecas, el usuario que pretendía tener un depósito a un tipo de interés algo más atractivo, pues no lo encontraba. Tildamos esta anomalía como excepción ibérica y lo pusimos de manifiesto en Europa. En fin, se tiene que fiscalizar mejor eso." (P10, consumidores)

Resulta de interés asimismo el posicionamiento de P02 (finanzas sostenibles), la única persona participante que, más allá de cuestionar la viabilidad de la banca pública en España, plantea que quizás no sea estrictamente necesario que exista una banca pública para que el Estado cumpla de manera adecuada con sus obligaciones de cara a la universalidad y el buen funcionamiento del mercado bancario en términos de solidez y competitividad internacional, pero también de prevención de las prácticas anticompetitivas o contra los derechos de las personas usuarias en el ámbito nacional.

"Os escucho con interés, pero no lo tengo tan claro. Tenemos que ver el grado de desarrollo del sistema financiero. La capilaridad, la eficiencia, el grado de nivel de competencia, el grado de bancarización (…)

Lo que sí estoy viendo también es que hay un déficit en nivel de supervisión, me explico: a nivel macro, se ha reforzado todo el mecanismo de supervisión única en el sistema europeo a partir de la crisis. Pero a nivel micro, yo no sé si de alguna forma se ha reforzado o no se ha reforzado el nivel de controversias. Estamos viendo el nivel de sensación que tiene el consumidor de usuarios financieros, cuando eleva una queja al Banco de España, realmente estamos viendo procesos muy dilatados en el tiempo. Y como de alguna forma, eso está calando en la gente.

Desde mi punto de vista, habría que tener un foco de atención para fortalecer mucho más y defender mucho más al usuario financiero en ese nivel de controversias. Y realmente yo ahí sí que veo un amplio espectro de mejora de supervisión a nivel micro, de decir, bueno, ¿qué es lo que está pasando en la red comercial y por qué no se actúa de inmediato? Ha habido sentencias incluso que las entidades financieras no están cumpliendo ni están esperando a judicializar (…)

Pienso que eso (la supervisión) se está haciendo muy mal, ¿no? Y que realmente hay que abordarlo. Quizás no sé si antes que el modelo de banca pública, en primer lugar, si quizás apretar un poquito más en la supervisión micro para que no se den este tipo de discriminaciones y de baja calidad. Incluso de sensación de por parte del usuario financiero, de estar desprotegido, no de saber que tiene razón y de estar desprotegido." (P02, finanzas sostenibles)

Sin una oposición expresa a la banca pública, el citado testimonio señala una línea interpretativa de gran interés: la necesidad de priorizar la optimización de los recursos existentes, a nivel de supervisión y cumplimiento efectivo, de modo previo a los cambios en las propias normativas (o al menos armonizado respecto a estas). En este caso, se señala la existencia de sentencias no ejecutadas como una muestra de falta de voluntad en las instituciones públicas para garantizar la efectividad de un régimen sancionatorio que existe, pero no estaría funcionando correctamente.

3.2.3.5 Garantizar la transparencia como herramienta de empoderamiento del consumidor-ciudadano

Este es un aspecto abordado solo de manera puntual en la dinámica grupal, pero de gran interés por su alineamiento con las actividades y prioridades estratégicas del ORSC. La transparencia sobre los criterios de inversión y financiación por parte de las entidades bancarias es una herramienta al servicio del derecho a la información de las personas usuarias, pero según la siguiente intervención, se trataría de un ámbito en el cual la regulación no habría avanzado suficiente:

> "N*ecesitaríamos políticas o legislación que hiciera un poco más para imponer transparencia, para imponer que supiéramos todos, a dónde va nuestro dinero, y quizás, así como usuarios, podríamos elegir mejor qué hacemos con nuestro dinero.*" (P05, finanzas éticas)

Un marco de transparencia adecuado es importante para los consumidores y usuarios de banca, pues facilita una toma de decisiones más informada y consciente respecto a las opciones disponibles en el mercado financiero. Son partes interesadas, y como tales, tienen derecho y legitimidad para exigir a empresas e instituciones que garanticen una información satisfactoria sobre la gestión del impacto social y ambiental.

Al ver expuestos los aspectos más polémicos de la actividad de estas grandes empresas, como refleja otra cita de P05 mencionada anteriormente, quizás muchas personas decidirían apostar por alternativas menos convencionales, ligadas al mundo de las finanzas sostenibles, banca ética, cooperativas, etc. Esto conecta con otra cuestión largamente documentada por la literatura sobre transparencia y RSC: la transparencia sobre los riesgos e impactos ambientales, sociales y de gobernanza (ASG) estimula a las empresas a adoptar no solo mecanismos para gestionar los flujos de información sobre sostenibilidad, sino también una mejora en las propias prácticas de gestión de su impacto social y ambiental, en tanto que se ven expuestas a costes reputacionales. De ahí su importancia central respecto al conjunto de los marcos de regulación sobre la actividad empresarial.

Conviene no olvidar este carácter estructural de la información sobre la gestión de riesgos e impactos ASG, en un contexto en el que las instituciones europeas, en el marco del reciente paquete Ómnibus sobre sostenibilidad, han aprobado una «simplificación» de las obligaciones de información —la reforma de la Directiva sobre información corporativa en materia de sostenibilidad (CSRD, por sus siglas en inglés), mediante la Directiva (UE) 2026/470 (2026), y la de los requisitos de divulgación de la Taxonomía, mediante el Reglamento Delegado (UE) 2026/73 (2026)— que podría comprometer seriamente la comparabilidad y la calidad de la información sobre sostenibilidad.

Este bloque concentra un amplio consenso en torno a la percepción de la banca pública como una alternativa deseable a la lógica de mercado por parte de prácticamente todas las voces, que convive con el mayor disenso técnico sobre el cómo y el cuándo. Es relevante que ese disenso técnico no proviene de una oposición ideológica, sino de un

diagnóstico distinto sobre su viabilidad práctica, y las voces más cautelosas comparten trayectoria profesional directa en el sector bancario, lo que sugiere que la experiencia sectorial introduce matices de cautela en la interpretación sobre su posible implementación que no aparecen con la misma intensidad en el resto del grupo (más orientado quizás a labores de incidencia en su trayectoria profesional y/o cargo actual).

El consenso normativo en torno a la banca pública es real pero no homogéneo: convive una versión «activista», centrada en la urgencia política y en la viabilidad demostrada por el precedente histórico nacional, con una versión «técnica», centrada en la viabilidad regulatoria y operativa, y también más asentada en la lógica regulatoria europea. Ambas versiones no son excluyentes, pero apuntan a que cualquier recomendación de incidencia del presente proyecto debería incorporar explícitamente esas cautelas de implementación para ganar credibilidad técnica sin perder el respaldo político ya existente en el grupo.

4. Conclusiones

Existe un consenso amplio en que el proceso de concentración bancaria ha tenido en España efectos negativos significativos sobre el empleo del sector, la calidad de la atención y el acceso físico a los servicios financieros, especialmente para las personas mayores y para los territorios y barrios de renta baja. Este diagnóstico se construye de forma marcadamente testimonial y coral: voces procedentes de asociaciones de consumidores y sindicatos se refuerzan mutuamente al señalar a la gran banca como ganadora de un proceso que habría producido discriminación de determinados perfiles socioeconómicos, un impacto negativo sobre las economías locales, a través del menor acceso al crédito de las pymes, y un perjuicio para la competencia que afecta a entidades alternativas como la banca ética y las cooperativas.

En términos teórico-analíticos, es necesario enfatizar la distinción entre digitalización y concentración como fenómenos que se retroalimentan, pero que tienen entidad propia. Ambos procesos convergen en sus efectos sobre la red de oficinas y la atención presencial, pero la digitalización es un fenómeno transversal a distintos contextos geográficos y sectores, incluidos aquellos con trayectorias de concentración diferentes. Esta distinción dificulta atribuir exclusivamente a la concentración la causalidad de los efectos negativos identificados y debe tenerse en cuenta en el diseño de recomendaciones.

Un segundo aporte teórico del análisis es la lectura de los efectos de la concentración desde el concepto de interseccionalidad (Crenshaw, 1989; Lugones, 2008). Las personas mayores aparecen como el colectivo más afectado por la reducción de la atención presencial, pero las consecuencias negativas recaen especialmente sobre quienes residen en territorios de baja renta, donde la reducción de oficinas se percibe como más intensa y selectiva. La categoría «cliente no rentable», que suscitó un consenso generalizado en

el grupo, permite conectar estas experiencias: la persona mayor, de renta baja, residente en el medio rural o pequeña empresaria queda al margen de la gestión de la atención y de la cartera de servicios de los grandes grupos bancarios. En coherencia con una idea central de este proyecto, cuando el servicio desaparece o deja de ser accesible, la necesidad no desaparece: sus costes se trasladan al entorno inmediato (familias, conocidos, instituciones locales) o se traducen en riesgos para las personas discriminadas, como el recurso a intermediarios abusivos.

El diagnóstico convive con una paradoja no resuelta en el propio grupo: los mismos datos que documentan el deterioro social y laboral del proceso (pérdida de empleo, sobrecarga de trabajo, cierre de oficinas) conviven con indicadores de fortaleza patrimonial del sector bancario español (baja morosidad, alta eficiencia comparada). Ello sugiere que el beneficio agregado del sector no se está traduciendo, en la percepción de las personas participantes, en mejoras para la plantilla ni para las personas usuarias.

La banca pública —y la opción de articular su reinstauración a través de la red de Correos, siguiendo el modelo histórico de la Caja Postal— concentra también un amplio consenso normativo, aunque persisten dudas técnicas relevantes (regulatorias, de competencia y de garantías), señaladas sobre todo por las personas participantes con trayectoria profesional bancaria directa. Este consenso no es homogéneo: convive una versión «activista», centrada en la urgencia política y en el precedente histórico nacional, con otra «técnica», más atenta a la viabilidad regulatoria y operativa. Asimismo, algunas intervenciones otorgan prioridad a la presencia directa del Estado en el sector frente a la regulación, un matiz que constituye una línea de investigación que conviene desarrollar con mayor profundidad en el futuro.

Por último, se identifican herramientas normativas ya existentes pero infrautilizadas (cuenta de pago básica) y en tramitación bloqueada (Ley de Autoridad Independiente del Usuario Financiero), que aparecen como demandas concretas y de bajo coste político aparente, pero con oposición activa, según señalan varias personas participantes, por parte del sector bancario y de determinados grupos políticos. Se percibe que el sector bloquea o trata de influir sobre reguladores y legisladores, a través de su función de *lobby* (véanse cap. 5, «Registro de Transparencia de la UE», y cap. 7, «Historia del lobby bancario»), para «aliviar» la presión regulatoria mediante iniciativas voluntarias que, a diferencia del marco legalmente exigible, no se someten a verificación ni a consecuencias por incumplimiento de compromisos. En esta línea, emerge una lectura de gran interés: la necesidad de priorizar la optimización de los recursos existentes en materia de supervisión y cumplimiento efectivo —incluida la ejecución de sentencias— de modo previo a los cambios normativos o, al menos, armonizado con ellos.

Bibliografía

Banco de España. (2022). *Se refuerza el compromiso de las asociaciones bancarias para la atención de los más mayores*. Portal del Cliente Bancario. https://clientebancario.bde.es/pcb/es/blog/se-refuerza-el-compromiso-de-las-asociaciones-bancarias-para-la-atencion-de-los-mas-mayores.html

Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, *1989*(1), 139-167.

Directiva (UE) 2026/470 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de febrero de 2026, por la que se modifican las Directivas 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 y (UE) 2024/1760, en lo que respecta a determinados requisitos de información de las empresas en materia de sostenibilidad y de la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 26 de febrero de 2026.

Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Morata.

La Moncloa. (2026). *[Nota de prensa sobre la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero]*. https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/economia-comercio-empresa/paginas/2026/240726-autoridad-deensa-cliente-financiero.aspx

Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, (9), 73-101.

Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. (s.f.). *Autoridad de Defensa del Cliente Financiero*. https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/autoridad-defensa-cliente-financiero.aspx

Ministerio de Industria y Turismo. (2026). *Cifras PYME. Datos junio 2026*. Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa. https://ipyme.org/Publicaciones/Cifras%20PYME/CifrasPyme_junio_2026.pdf

Murillo, S. y Mena, L. (2006). *Detectives y camaleones: el grupo focal. Una herramienta de investigación en tiempos de cambio*. Topía.

Reglamento Delegado (UE) 2026/73 de la Comisión, de 4 de julio de 2025, por el que se modifican el Reglamento Delegado (UE) 2021/2178 en lo que respecta a la simplificación del contenido y de la presentación de la información que debe divulgarse sobre las actividades medioambientalmente sostenibles y los Reglamentos Delegados (UE) 2021/2139 y (UE) 2023/2486 en lo que respecta a la simplificación de determinados criterios técnicos de selección. *Diario Oficial de la Unión Europea*. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2026-80003

Valles, M. S. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Síntesis.

Conclusiones globales

La lectura conjunta de los ocho capítulos permite responder, con los matices que cada uno establece, a la pregunta que da título a este volumen. La concentración bancaria española no ha sido un proceso de efectos neutros: ha producido ganadores y perdedores identificables, a través de mecanismos que pueden documentarse, aunque no siempre puedan atribuirse causalmente a un único factor. Las conclusiones que siguen agrupan esos hallazgos.

Un mercado más concentrado y más rentable. Entre 2008 y 2025, el índice de Herfindahl-Hirschman (HHI) pasó de 497 a 1.306 puntos y la cuota de activos de las cinco mayores entidades, del 42,4 % al 67,4 %. El análisis econométrico identifica una asociación positiva y estadísticamente significativa entre concentración y rentabilidad: cada 100 puntos adicionales de HHI se asocian con 1,46 puntos porcentuales más de rentabilidad sobre recursos propios (ROE), y el efecto es diferido, puesto que el coeficiente del HHI retardado tres ejercicios casi duplica al contemporáneo. La eficiencia operativa explica por sí sola el 21,6 % de la variación intrapaís de la rentabilidad, porcentaje que se eleva al 38,5 % al incorporar la concentración y el entorno de tipos (véase cap. 1, «Concentración financiera», secc. 6, «Conclusiones»). La rentabilidad récord es, por tanto, producto simultáneo de un saneamiento genuino, de un entorno de tipos favorable y de una posición de mercado que permite fijar el precio del ahorro con notable independencia del tipo oficial.

Quién gana: márgenes, comisiones y retribución. La transmisión de la política monetaria ha sido asimétrica. Entre 2021 y 2024, la banca española trasladó a los hogares el 52,1 % de la subida del tipo oficial en el crédito y el 48,3 % en los depósitos a plazo, pero solo el 3,9 % en los depósitos a la vista; además, cuanto mayor es la concentración de un mercado, menor es esa traslación. El diferencial de ROE frente a la zona del euro pasó de 1,43 puntos porcentuales en 2014-2021 a 4,14 puntos en 2022-2025. Los ahorros de la reestructuración no se tradujeron en una reducción equivalente de los costes —en los negocios en España, los gastos de explotación de 2025 son nominalmente idénticos a los de 2008— ni en mejores condiciones para la clientela: la concentración se asocia con un mayor peso de las comisiones, y las comisiones por oficina crecieron un 130,5 % en términos reales. La retribución de los consejos de administración de las cinco mayores entidades, en cambio, se mantuvo prácticamente estable mientras se ejecutaba el ajuste —un 6,9 % nominal entre 2013 y 2020— y creció un 48,6 % entre 2020 y 2025; entre 2013 y 2025 aumentó un 58,9 %, mientras la plantilla del sector se reducía un 22,1 % (véase cap. 1, «Concentración financiera», secc. 4.9, «Retribución de los consejos»). El grupo focal recoge esta misma paradoja desde la percepción de los actores sociales: la fortaleza patrimonial del sector convive con el deterioro social y laboral, y el beneficio agregado no

se percibe traducido en mejoras para la plantilla ni para las personas usuarias (véase cap. 8, «Consecuencias de la concentración»).

Quién pierde (I): el territorio y el acceso presencial. Entre 2015 y 2024, las oficinas registradas pasaron de 30.912 a 17.379, una reducción del 43,8 %. La pérdida completa de presencia bancaria se concentra en los municipios pequeños: de los 4.174 municipios con oficina en 2015, 625 terminan 2024 sin ninguna y otros 1.345 conservan solo una; entre los de menos de 500 habitantes, el 49,2 % pierde todas sus oficinas, mientras que a partir de 5.000 habitantes no se observa ninguna pérdida completa. La dependencia de un único proveedor también aumenta: los municipios atendidos por una sola entidad pasan de 1.243 a 1.444, el 39,8 % de los atendidos en 2024 (véase cap. 2, «Cierre de sucursales»). Entre 2008 y 2024, la densidad bancaria bajó de 9,89 a 3,57 oficinas por cada 10.000 habitantes, mientras la población de 65 años o más aumentaba un 30,1 % (véase cap. 3, «Red bancaria provincial»). El menor tamaño municipal es la única característica asociada de forma estadísticamente precisa con la pérdida de la última oficina; los resultados son asociativos y no permiten anticipar qué municipios concretos la perderán. Cajeros, agentes, oficinas móviles o Correos compensan en parte la retirada, pero no son funcionalmente equivalentes a una oficina estable con atención humana.

Quién pierde (II): la capacidad de intermediación territorial. La transformación no se limita a la red física. Entre 2008 y 2024, el crédito real se redujo un 51,5 %, mientras los depósitos reales permanecían prácticamente estables (−0,9 %), y la ratio crédito/depósitos cayó en las 52 provincias hasta situarse en torno a 0,76. La caída fue significativamente más rápida en las provincias de menor producto interior bruto (PIB) per cápita, aunque el resultado depende en buena medida de Madrid y Barcelona. El crédito se concentró territorialmente —el HHI territorial del crédito pasó de 966,7 a 1.220,9 y la participación de Madrid, del 24,6 % al 30,3 %—, mientras los depósitos se distribuían de forma más amplia (véase cap. 3, «Red bancaria provincial», secc. 2.9, «Intermediación territorial»). La desaparición de las cajas de ahorros no muestra una ruptura temporal puntual en esta divergencia, pero forma parte de una transformación institucional más amplia del modelo territorial de intermediación. En sentido contrario, las cooperativas de crédito aparecen como un posible factor amortiguador: su cuota en la red de oficinas pasó del 14,2 % al 24,6 % entre 2015 y 2025 por la retirada del resto del sector, y los municipios cuya única oficina es cooperativa crecieron de 312 a 537 (véase cap. 2, «Cierre de sucursales», secc. 3, «Cooperativas de crédito»).

Quién pierde (III): las personas. La experiencia recogida en los talleres muestra que la inclusión financiera es formal, pero no efectiva: la mayoría de las personas participantes dispone de cuenta bancaria, pero no ejerce un control real sobre ella. La banca actúa como frontera administrativa de acceso a derechos sociales y penaliza la pobreza, porque comisiones, descubiertos y certificados pesan proporcionalmente más sobre quienes menos ingresos tienen. La exclusión se intensifica cuando se cruzan el origen migrante,

la racialización, la situación administrativa inestable, la pobreza y el género; la digitalización se impone como obligación y no como opción, y la falta de crédito desplaza a las personas hacia circuitos informales más caros y arriesgados. En el medio rural, la retirada de oficinas convierte el acceso al servicio en un desplazamiento y refuerza la centralidad del efectivo y la dependencia de las redes comunitarias (véase cap. 4, «Inclusión financiera»). El grupo focal identifica a las personas mayores como el colectivo más afectado por la pérdida de atención presencial, con especial intensidad en los territorios de renta baja, y la categoría de «cliente no rentable», que suscitó un consenso generalizado, permite conectar estas experiencias. El hilo común es que, cuando el servicio desaparece o deja de ser accesible, la necesidad no desaparece: sus costes se trasladan a las familias, a las redes cercanas y a las instituciones locales, o se convierten en riesgos para las personas excluidas (véase cap. 8, «Consecuencias de la concentración»). Los datos agregados son congruentes con este diagnóstico: las reclamaciones por cada 1.000 oficinas se multiplicaron por 2,7 entre 2014-2019 y 2021-2024, aunque la serie está condicionada por oleadas litigiosas que impiden considerarla concluyente (véase cap. 1, «Concentración financiera»).

La influencia: acceso concentrado y participación persistente. Los grandes bancos y sus asociaciones mantienen una presencia sostenida en los debates regulatorios decisivos para la estructura del sector. En el Registro de Transparencia de la Unión Europea (UE), Banco Santander declara 112 de las 386 reuniones con la Comisión Europea registradas entre 2014 y 2024 —más que la propia Federación Bancaria Europea (EBF), con 77—, y tres entidades, Banco Santander, la EBF y la Asociación para los Mercados Financieros en Europa (AFME), concentran 103 de las 156 reuniones con el Parlamento Europeo entre 2021 y 2024. Las asociaciones europeas son el principal vehículo de representación, con recursos muy superiores a los de los bancos individuales y un acceso destacado a la fase técnica a través de los grupos de expertos de la Comisión (véase cap. 5, «Registro de Transparencia de la UE»). El expediente de revisión de los requisitos de capital (CRR3/CRD6) ilustra la asimetría entre canales: los actores analizados aportan 8 de las 210 respuestas a la consulta pública (3,8 %), pero participan en 19 de las 62 reuniones publicadas por el ponente (30,6 %), y el conjunto del sector financiero ocupa el 80,7 % de las reuniones declaradas por el ponente y los ponentes alternativos, frente al 2 % de la sociedad civil (véase cap. 7, «Historia del *lobby* bancario»).

En cuanto al tránsito del sector público al privado, constituye un referente analítico en cuanto a la dimensión relacional del lobby. Los resultados revelan sobre la necesidad de mecanismos reforzados para el control de posibles conflictos de interés, tanto a nivel interno de las empresas como de los reguladores. De los 232 consejeros analizados (personas físicas) pertenecientes a los 6 grandes grupos bancarios españoles, hasta 69 habrían ocupado altos cargos en el sector público, una cifra nada desdeñable, si bien debe leerse con cautela: en 25 de estos casos el vínculo tenía más de 10 años de antigüedad en el momento de la incorporación, y en 12 el vínculo corresponde a países diferentes a

España. Más allá de las necesarias precauciones interpretativas, resulta oportuno plantear al menos una hipótesis de captación de conocimiento de tipo regulatorio por parte del sector financiero que tiene en las instituciones públicas un punto focal.

Estos datos acreditan acceso y actividad, no influencia efectiva. La participación persistente del sector en la definición de los problemas y de las soluciones convivió con resultados heterogéneos y con resistencias verificables: la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) identificó riesgos locales de poder de mercado en las operaciones CaixaBank-Bankia y BBVA-Sabadell y exigió compromisos, y el Gobierno impuso condiciones a la oferta pública de adquisición (OPA) de 2025. El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) muestra, a su vez, que la concentración se articuló también mediante instrumentos públicos de recapitalización, resolución y adjudicación (véase cap. 7, «Historia del *lobby* bancario», secc. 6, «El FROB»). Las 38 trayectorias verificadas entre cargos públicos y consejos de seis grandes bancos —doce de ellas inmediatas o solapadas— acreditan circulación de personas, pero no constituyen por sí solas prueba de captura regulatoria (véase cap. 7, «Historia del *lobby* bancario», secc. 7, «Puertas giratorias»). La evidencia reunida impide tanto reducir la historia de la concentración a una captura consumada como ignorar la desigualdad de acceso que la acompañó.

La transparencia: más reglas que actividad documentada. La información disponible sobre esa influencia es limitada y asimétrica. En su documentación anual, las siete entidades analizadas informaron, en promedio, del 28,4 % de los indicadores aplicables entre 2018 y 2024; la dimensión de Regulación alcanza el 33,1 % y la de Actividad, apenas el 17,8 %. Ninguna entidad informa de sus reuniones de *lobby*, y la presencia de ex altos cargos en los consejos convive con la ausencia total de una regulación declarada de las puertas giratorias (véase cap. 6, «Documentación corporativa»). La lectura cruzada de los capítulos 5 y 6 añade un contraste significativo: Banco Santander, la entidad con mayor actividad declarada ante las instituciones europeas, ocupa el último lugar en la clasificación de transparencia corporativa (20,3 %), mientras que CaixaBank la encabeza (48,9 %). La transparencia es, además, desigual entre niveles de gobierno: en el ámbito europeo puede estimarse el acceso sectorial gracias al cruce del Registro con las agendas institucionales, pero en España falta un registro general obligatorio, con publicación uniforme de reuniones, que permita comparar el acceso de bancos y asociaciones con el de sindicatos, consumidores y otros actores (véase cap. 7, «Historia del *lobby* bancario», secc. 3.4, «Registros españoles de grupos de interés»). Queda por ver si la aplicación del requisito G1-5 de las Normas Europeas de Información sobre Sostenibilidad (NEIS) consolida la tendencia ascendente de la divulgación o si el retroceso de 2024 anticipa un freno.

El papel del Estado y la exigibilidad de los compromisos. Los capítulos 4 y 8 coinciden en situar al Estado en el centro de las respuestas. Las personas participantes en los

talleres reclaman pasar de la gestión individual de las dificultades a la garantía pública de derechos, y el grupo focal registra un consenso normativo amplio en torno a una banca pública —con la red de Correos, según el modelo de la Caja Postal, como vía considerada viable—, aunque con dudas técnicas relevantes de orden regulatorio, de competencia y de garantías. La cuenta de pago básica es un derecho formal sin efectividad práctica garantizada, que el grupo focal identifica como herramienta infrautilizada, junto a reformas pendientes como la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero. En la estrategia sectorial, los compromisos voluntarios tienen un peso notable: aparecen en veinte de las veintiséis piezas del corpus nacional analizado en el capítulo 7, construido en gran parte a partir de las comunicaciones de las propias asociaciones. La cuestión de fondo, compartida por los capítulos 7 y 8, es si esos compromisos generan obligaciones exigibles, vigilancia y remedios para las personas usuarias. De ahí la relevancia de una de las conclusiones del grupo focal: reforzar la supervisión y el cumplimiento efectivo de las normas existentes, incluida la ejecución de sentencias, antes de los cambios normativos o de forma armonizada con ellos.

Límites y agenda de investigación. El conjunto de la investigación comparte límites que conviene explicitar. Los resultados cuantitativos son, en su mayoría, asociativos y no causales; el Registro de Transparencia descansa en la autodeclaración; la documentación corporativa refleja lo que las entidades deciden hacer visible, no la influencia realmente ejercida, y la digitalización, fenómeno con entidad propia, se retroalimenta con la concentración en sus efectos sobre la red y la atención presencial, lo que dificulta atribuir a esta última todos los efectos observados (véase cap. 8, «Consecuencias de la concentración»). De esos límites se deriva una agenda de trabajo: reconstruir expediente a expediente las posiciones rivales, las reuniones, las versiones normativas y las decisiones; ampliar el corpus documental mediante solicitudes sistemáticas de acceso a la información; analizar si las entidades con mayor arraigo territorial asignan el crédito de forma distinta, y examinar el efecto del nuevo marco europeo de información sobre sostenibilidad en la divulgación del *lobby*.

En síntesis, la evidencia reunida es consistente con un proceso en el que la reestructuración transformó la estructura del mercado, el giro monetario activó con retardo el rendimiento de esa estructura y sus beneficios se concentraron en los grandes grupos bancarios, mientras sus costes recaían sobre la plantilla del sector, los municipios pequeños, las provincias de menor renta y las personas en situación de vulnerabilidad. Ese resultado no puede entenderse como exclusivamente técnico: se produjo en un marco normativo e institucional en el que el sector mantuvo una interlocución intensa y escasamente transparente, y frente al que otras voces —autoridades de competencia, consumidores, sindicatos y organizaciones sociales— plantearon objeciones y alternativas. Las recomendaciones que cierran este volumen parten de ese diagnóstico.

Recomendaciones

Las recomendaciones que siguen se derivan del diagnóstico conjunto elaborado a lo largo del estudio: la elevada concentración del sistema bancario español, la retirada de la red de oficinas del territorio, la exclusión financiera de amplios colectivos y la capacidad de influencia del sector sobre la regulación que le afecta. Se dirigen a los poderes públicos, a las autoridades de supervisión y a la sociedad civil organizada.

Las recomendaciones se organizan en tres formas de intervención estatal: regulación, supervisión y presencia directa en el mercado bancario. Las dos primeras son imprescindibles para fijar derechos, limitar abusos y hacer cumplir las obligaciones; la tercera permite prestar servicios con objetivos públicos y ampliar las alternativas disponibles allí donde el mercado no responde. Por eso las propuestas de banca pública y Caja Postal reciben mayor desarrollo. El cierre recoge el horizonte común y la articulación social necesaria para sostenerlo.

Todas ellas parten de una premisa común: el dinero es un bien público de uso universal, y el acceso a los servicios financieros básicos (cobrar un salario o una pensión, pagar impuestos y suministros, ahorrar o acceder al crédito) no puede quedar condicionado a las decisiones comerciales de un número reducido de bancos privados. España constituye una anomalía en la Unión Europea (UE), al carecer en la práctica de banca pública y de cajas de ahorros; revertir esa situación exige potenciar los instrumentos públicos que aún existen y crear otros nuevos.

1. Regulación

R1. Frenar nuevas concentraciones bancarias

El proceso de concentración analizado en el estudio (véase cap. 1, «Concentración financiera», secc. 4.1, «Transformación estructural») ha reducido la competencia en perjuicio de clientes y territorios (véase cap. 8, «Consecuencias de la concentración», secc. 3.1, «Consecuencias económicas y sociales») y ha dado lugar a entidades con capacidad potencial para condicionar las decisiones políticas que les afectan (véase cap. 7, «Historia del lobby bancario», secc. 5, «Evolución histórica»).

- no autorizar nuevas operaciones de concentración que eleven aún más el grado de oligopolio del sector;
- favorecer la diversidad de actores en el mercado bancario español, incluyendo la promoción de iniciativas ligadas a la economía social y las finanzas sostenibles;
- introducir competencia en el mercado mediante una banca pública que actúe con criterios de servicio público;

- iniciar ese proceso potenciando los instrumentos públicos que aún existen: Correos, para combatir la exclusión financiera, y el Instituto de Crédito Oficial (ICO), como instrumento de inversión y apoyo crediticio en los sectores que se determinen social y económicamente necesarios (véanse R4, R9 y R10).

R2. Trasladar las subidas de tipos a la remuneración del ahorro

Uno de los efectos de la concentración identificados en el estudio es la transmisión asimétrica de la política monetaria: las subidas de tipos de interés se han trasladado a los préstamos, pero apenas a los depósitos (véase cap. 1, «Concentración financiera», secc. 4.4, «Transmisión asimétrica»). Se recomienda adoptar medidas para que las subidas de tipos se trasladen también a la remuneración de los depósitos y del ahorro de las familias.

R3. Hacer transparentes las actividades de lobby y la influencia política

La capacidad de influencia de un sector concentrado exige conocer sus relaciones con los poderes públicos y las posiciones que defiende. La transparencia permite detectar asimetrías de acceso y posibles conflictos de intereses, garantiza el derecho a la información de las partes interesadas y ayuda a las propias entidades a registrar, analizar y mejorar su desempeño ambiental, social y de gobernanza. Se recomienda:

- establecer un registro obligatorio de grupos de interés en el ámbito estatal, con inscripción y declaración de actividad de quienes traten de influir en la elaboración o aplicación de políticas y normas; hacer públicas las reuniones, sus participantes, temas, posiciones y documentos aportados, con las excepciones legales justificadas;
- impulsar criterios comunes y formatos interoperables con los registros autonómicos y extender la publicidad de contactos y agendas a diputaciones y, al menos, grandes municipios, respetando sus competencias;
- asegurar el cumplimiento efectivo de la Ley 19/2013 y reforzar la publicidad activa de las relaciones entre instituciones y entidades financieras, de modo que su conocimiento no dependa principalmente de solicitudes individuales de acceso; dotar de medios y seguimiento efectivo a los órganos garantes, incluido el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno;
- incorporar representantes de organizaciones de la sociedad civil especializadas en transparencia y derecho de acceso a la información a la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, mediante una reforma de su composición legal. Su participación estable permitiría trasladar a este órgano la experiencia de quienes utilizan y supervisan en la práctica los mecanismos de transparencia, también en materias como las relaciones entre instituciones públicas y grupos de interés. Dicho control ciudadano debería replicarse en los órganos de transparencia a nivel subnacional.
- aprovechar la transposición de la Directiva de información corporativa sobre sostenibilidad (CSRD revisada) y los marcos españoles complementarios, dentro del

margen permitido por el Derecho de la UE, para exigir información sobre influencia política más detallada que la prevista en la NEIS G1-5; defender también en el ámbito europeo un desglose mayor de gastos de lobby, membresías, intereses defendidos, interlocutores y contenido de las reuniones.

2. Supervisión y cumplimiento

R4. Hacer cumplir el derecho a la cuenta de pago básica

La normativa europea reconoce a toda persona el derecho a una cuenta de pago básica con comisiones reducidas, gratuita para los colectivos vulnerables. Sin embargo, las entidades no la anuncian en sus oficinas y ponen impedimentos para concederla (véase cap. 4, «Inclusión financiera», secc. 5.8, «Cuenta de pago básica»). Se recomienda exigir su cumplimiento efectivo, obligando a las entidades a anunciarla, eliminando las trabas para su concesión y supervisando las denegaciones y reclamaciones con consecuencias efectivas ante los incumplimientos.

R5. Garantizar la independencia de la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero

Se recomienda que la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero, una vez constituida, cuente con independencia efectiva, recursos de inspección y capacidad para impulsar el cumplimiento de la ley, junto con un sistema de resolución de reclamaciones accesible y eficaz. Su diseño debe asegurar la participación de los colectivos afectados (trabajadores y asociaciones vecinales, de personas consumidoras y de pensionistas) en sus órganos de gobierno o participación, con garantías frente a conflictos de intereses (véanse cap. 7, «Historia del lobby bancario», secc. 5.5.1, «Autoridad de Defensa del Cliente Financiero», y cap. 8, «Consecuencias de la concentración», secc. 3.2.3.3, «Autoridad de Defensa del Cliente Financiero»).

R6. Nombrar un delegado del Gobierno para la inclusión financiera

La magnitud de la exclusión financiera exige una respuesta institucional coordinada (véase cap. 4, «Inclusión financiera», secc. 5, «Conclusiones»). Se recomienda:

- nombrar un delegado o delegada del Gobierno para la inclusión financiera;
- integrar como interlocutores en la búsqueda de soluciones a los sindicatos de trabajadores bancarios y de Correos, a las asociaciones de defensa de las personas consumidoras y a las organizaciones contra la exclusión financiera;
- garantizar que la formación financiera, y el equipamiento necesario para operar, lleguen a toda la población, conforme a las exigencias de la UE.

3. Presencia directa en el mercado bancario

La regulación y la supervisión necesitan complementarse con una oferta bancaria alternativa, capaz de atender directamente a la población y financiar proyectos de interés general. Se recomienda mantener los activos públicos existentes y desarrollar una caja postal minorista y un banco público de desarrollo. Estas entidades deben actuar con criterios de servicio público, control democrático y evaluación de resultados.

R7. Mantener de forma definitiva la participación del Estado en CaixaBank

La participación pública en CaixaBank es uno de los escasos activos bancarios que conserva el Estado. En línea con el análisis del papel del Estado en el sistema financiero (véase cap. 8, «Consecuencias de la concentración», secc. 3.2, «El papel del Estado»), se recomienda renunciar a su desinversión y mantenerla de forma definitiva, como base para una presencia pública estable en el sector.

R8. Crear un banco postal minorista a partir de Correos

El cierre de oficinas ha dejado sin servicio presencial a numerosos municipios (véase cap. 2, «Cierre de sucursales», secc. 2.4, «Trayectorias de presencia», y secc. 2.5, «Pérdida de la última oficina»), y la exclusión financiera constituye una forma de discriminación en el acceso a servicios esenciales (véase cap. 4, «Inclusión financiera», secc. 1.1.6, «Derecho a no sufrir discriminación»). La red de Correos, por su capilaridad, permite dar una respuesta rápida a la exclusión territorial. Se recomienda crear un banco postal minorista, de carácter ético y con control social, a partir del servicio público de Correos, con la misión de garantizar el acceso sin trabas a cobros y pagos, al ahorro remunerado y al crédito familiar, así como la financiación de pequeñas y medianas empresas (pymes) y entidades de la economía social. Ello implica:

- que, de forma inmediata, la red de Correos deje de estar al servicio del negocio de entidades privadas y realice directamente las operaciones básicas que prestaba la antigua Caja Postal, además de las que le permite su condición de entidad de dinero electrónico (EDE);
- que sus empleados actúen como agentes financieros en las oficinas rurales, prestando nuevos servicios bancarios y promoviendo proyectos contra la despoblación;
- dotarlo de una estructura de propiedad pública y de una gestión descentralizada y participativa, orientada a la rentabilidad social sin merma de la eficiencia;
- que sirva como entidad pública en la que domiciliar los depósitos del futuro euro digital del Banco Central Europeo (BCE).

R9. Redefinir los objetivos del ICO

En línea con el análisis del papel del Estado (véase cap. 8, «Consecuencias de la concentración», secc. 3.2.1, «Banca pública»), se recomienda transformar el ICO en un auténtico banco público de desarrollo, con los siguientes objetivos:

- atender prioritariamente los proyectos vinculados a objetivos y programas comprometidos por los poderes públicos: los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la mitigación del cambio climático, el desarrollo equitativo de regiones y zonas despobladas, la vivienda pública asequible en alquiler, la investigación, la infraestructura socialmente necesaria, la agricultura, la industria y, en general, las pymes;
- superar el bajo dinamismo inversor actuando de forma proactiva, como agente dinamizador de proyectos en colaboración con organismos locales y regionales, sin limitarse a recibir solicitudes de financiación y considerando los retornos financieros un objetivo importante, pero no el único;
- financiar proyectos con retornos a medio y largo plazo que la banca comercial suele desechar;
- ofrecer financiación contracíclica para respaldar la recuperación en tiempos de crisis;
- prestar a las administraciones públicas de menor nivel, en particular a los ayuntamientos.

R10. Dotar al ICO de los medios necesarios

Para cumplir estas funciones, el ICO debe tener un tamaño suficiente. Se recomienda:

- una red territorial de sucursales, deseablemente una por provincia y con especial atención a la España vaciada (véase cap. 3, «Red bancaria provincial», secc. 2.5, «Demografía y presencia bancaria»), que puede ubicarse en locales públicos existentes, como los que cedan las diputaciones provinciales, y aprovechar sinergias con Correos para llegar a las personas amenazadas de exclusión financiera;
- la contratación de personal cualificado, con experiencia y comprometido con la misión de servicio público, tanto en la red territorial como en la sede central, para acompañar a colectivos emprendedores, pymes y entidades públicas locales;
- la cooperación con los organismos y agencias de inversión de las comunidades autónomas y con otros bancos públicos de desarrollo, para afrontar problemas de escala global;
- una gobernanza que garantice una supervisión externa cualificada y plural, con sistemas de control de su propio funcionamiento y herramientas para evaluar el impacto de sus proyectos;

- un aumento sustancial de las consignaciones al ICO en los Presupuestos Generales del Estado (PGE);
- una financiación que combine la emisión de bonos con garantía del Estado y el aprovechamiento de las oportunidades de financiación del BCE.

R11. Apoyar la banca de proximidad alternativa

Las cooperativas de crédito y las cajas rurales mantienen presencia en territorios abandonados por la gran banca (véanse cap. 2, «Cierre de sucursales», secc. 3, «Cooperativas de crédito», y cap. 3, «Red bancaria provincial», secc. 2.10.1, «Papel de las cooperativas de crédito») y constituyen la banca de proximidad alternativa que queda. Se recomienda defenderlas y apoyarlas de forma decidida, junto con las finanzas éticas y solidarias y las agencias financieras autonómicas, para atender y financiar a la población rural. Este apoyo complementa la presencia directa del Estado, aunque estas entidades no constituyen por sí mismas banca pública.

Horizonte de banca pública

Las medidas anteriores tienen carácter de urgencia y de mínimos. No agotan la aspiración de fondo: la construcción en España de un polo de banca pública de mayor envergadura, capaz de introducir competencia en el mercado, de actuar con criterios éticos, sostenibles y democráticos, bajo control social y parlamentario, y de servir de ancla de estabilidad del sistema financiero en tiempos de crisis.

Articulación social

R12. Fortalecer la Plataforma por una Banca Pública

Las propuestas anteriores requieren un sujeto social capaz de impulsarlas y sostenerlas en el tiempo. Se recomienda fortalecer la Plataforma por una Banca Pública como espacio de articulación de estas demandas, mediante:

- la ampliación de su base con organizaciones sociales, sindicales, vecinales, de personas consumidoras y de la economía social;
- la extensión de su presencia a las comunidades y territorios donde aún no está constituida;
- la consolidación de su capacidad de análisis y seguimiento del sistema financiero, de la que este estudio es una muestra;
- el refuerzo de su interlocución con las instituciones.