CIRCULAR NÚMERO 50-2020

ASUNTO: **“**Acuerdo Sectorial de la Unacc sobre aplazamiento de operaciones de financiación de clientes afectados por la crisis del coronavirus”

El pasado 14 de marzo de 2020, mediante el Real Decreto 463/2020, el Gobierno de España declaró el estado de alarma en todo el territorio nacional, con el fin de afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19. Como respuesta a las consecuencias económicas derivadas de esta situación sobre distintos colectivos, el Gobierno ha aprobado distintas medidas entre las que se encuentran las moratorias legales o públicas.

Adicionalmente, en línea con las iniciativas llevadas a cabo por las otras asociaciones bancarias y como respuesta a las peticiones formuladas por nuestras asociadas, la Unacc ha promovido un acuerdo sectorial destinado a que las entidades puedan facilitar el aplazamiento de operaciones de financiación de sus clientes. Se trata de una medida voluntaria y complementaria a las aprobadas por el Gobierno.

La moratoria sectorial se desarrolla en el marco de las Directrices de la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés), “sobre las moratorias legislativas y no legislativas de los reembolsos de préstamos aplicadas a la luz de la crisis de la COVID-19”, publicadas el pasado 2 de abril. Las Directrices establecen los requisitos de las moratorias privadas para que puedan ser equiparadas a las legales, lo que implica que la existencia de dificultades de liquidez de prestatarios con un buen comportamiento de pago no llevaría automáticamente a identificar como refinanciaciones o reestructuraciones los aplazamientos o las modificaciones de las operaciones motivados por la crisis del COVID-19 en el momento de su concesión.

En este contexto, la Unacc ha aprobado el “Acuerdo Sectorial de la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito sobre aplazamiento de operaciones de financiación de clientes afectados por la crisis del coronavirus” (en adelante, el Acuerdo) que ha sido ajustado a las consideraciones trasladadas por el supervisor para contar con el tratamiento específico de las mencionadas Directrices.

Adicionalmente, ayer recibimos un correo del Banco de España indicando que desde la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) se les ha comentado que algunas de las características de las moratorias privadas sectoriales podrían no estar en plena consonancia con las guías de la EBA. Señalan algunos apartados que podrían ir más allá del párrafo 24 y la Directriz 10c), al no recoger expresamente que la moratoria no debería afectar a otras condiciones del préstamo, en particular el tipo de interés (salvo ciertas excepciones) como establecen las directrices. Y trasladan la recomendación de la CNMC de que se incluya explícitamente esa prohibición en los Acuerdos, para que no quede ninguna duda. Cabe precisar que el texto del Acuerdo sectorial menciona expresamente que el tipo de interés de la operación afectada no se modificará.

Finalmente, con objeto de trasladar el contenido del acuerdo y la información complementaria, así como facilitar la adhesión de las entidades asociadas, se acompaña la presente Circular la siguiente documentación:

- Acuerdo sectorial
- Modelo de solicitud de adhesión al Acuerdo sectorial
- Informe de KPMG
- Directrices de la EBA (EBA GL/2020/02): El texto en inglés está disponible en este enlace, que también permite acceder a la traducción al español mediante el desplegable. El texto en inglés incluye informe que explica los antecedentes, y razonamiento de las Directrices, cuya lectura se recomienda

Solicitud de adhesión: Las Entidades Asociadas a la Unacc que deseen adherirse al presente Acuerdo Sectorial deberán remitir un correo electrónico dirigido a la dirección secretariageneral@unacc.es acompañando la solicitud de adhesión debidamente firmada por el Director General o el Presidente de la entidad.

SECRETARÍA GENERAL

Madrid, 30 de abril de 2020

ACUERDO SECTORIAL DE LA UNIÓN NACIONAL DE COOPERATIVAS DE CRÉDITO SOBRE APLAZAMIENTO OPERACIONES DE FINANCIACIÓN DE CLIENTES AFECTADOS POR LA CRISIS DEL CORONAVIRUS

ANTECEDENTES

El día 14 de marzo de 2020, el Gobierno de España, en uso de las facultades que le otorga el artículo 116.2º de la Constitución Española, y en virtud de lo establecido en el artículo 4º, apartado b) de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, declaró mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo de 2020, el estado de alarma en todo el territorio nacional, con el fin de afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19.

El 18 de marzo, el BOE publicó el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (en adelante "RDL 8/2020"), en virtud del cual, entre otras medidas de carácter económico y social, enfocadas a evitar un impacto económico prolongado más allá de la crisis sanitaria, se establecen medidas extraordinarias conducentes a permitir la moratoria de la deuda hipotecaria para la adquisición de la vivienda habitual de quienes padecen extraordinarias dificultades para atender su pago como consecuencia de la crisis del COVID-19.

A continuación el día 1 de abril, se publicó en el BOE, el 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 al COVID-19 (en adelante "RDL 11/2020"), en el que además de modificar el alcance de la moratoria hipotecaria prevista en el RDL 8/2020, se procede a establecer dos nuevas moratorias que afectan (i) a los contratos de crédito sin garantía hipotecaria y (ii) a la deuda arrendaticia para las personas arrendatarias de vivienda habitual en situación de vulnerabilidad económica a causa del COVID-19.

Desde el inicio de la Crisis Sanitaria COVID-19, las cooperativas de crédito asociadas a la Unacc se han volcado en ayudar a sus clientes con medidas voluntarias y en contribuir a la recuperación de la crisis económica que está provocando el COVID - 19. Todo el sector conjuntamente y, a nivel individual, han anunciado diferentes soluciones para ayudar a los que peor lo están pasando y han manifestado su voluntad de colaborar con las medidas adoptadas por el Gobierno, en las referidas normas, para paliar los efectos económicos de esta situación, principalmente en las familias afectadas por la crisis sanitaria, poniendo en funcionamiento múltiples iniciativas individuales y colectivas para apoyar a los afectados por esta difícil situación.

El 2 de abril la Autoridad Bancaria Europea ("EBA" por sus siglas en ingles) publicó sus Directrices sobre el tratamiento de las moratorias públicas y privadas, que establecen que la aplicación de una moratoria no conllevará la reclasificación de la operación como refinanciación o reestructuración si las medidas tomadas se basan en la aplicación de la legislación nacional o de una iniciativa de la industria acordada y aplicada de forma amplia en el sector. Este pronunciamiento de la EBA implica que la existencia de dificultades de liquidez de prestatarios con un buen comportamiento de pago no llevaría automáticamente a identificar como refinanciaciones o reestructuraciones los aplazamientos o las modificaciones de las operaciones motivadas por la crisis del COVID-19 en el momento de su concesión. Estas operaciones podrán mantenerse clasificadas como normales en la medida en que no presenten dudas razonables sobre su reembolso. La EBA equipara las moratorias privadas a las públicas siempre que cumplan una serie de condiciones, destacando entre ellas que deben aplicarse de manera amplia, que la moratoria esté abierta a los clientes y que medidas similares dentro de este esquema sean adoptadas por las entidades de crédito, dependiendo de su modelo de

negocio. Dado que la moratoria pública aplica a todas las entidades de una jurisdicción, un ámbito de aplicación similar debe asegurarse para las moratorias privadas. No obstante, cuando no sea posible que todas las entidades de un Estado miembro se engloben en una moratoria privada única, se anima a las entidades a hacer esfuerzos para coordinar acciones en la medida de lo posible.

Una forma de abordar dicha coordinación es a través de las asociaciones bancarias, que pueden facilitar el esquema de las moratorias si están compuestas por un número significativo de entidades o de entidades en un segmento específico del sector bancario de un determinado país.

La EBA es consciente de que pueden existir varias moratorias privadas en un país y que la moratoria privada puede existir junto a la pública. No obstante, la iniciativa de una única entidad no se considerará lo suficientemente amplia para estar cubierta en las Directrices de la EBA, sin perjuicio del tratamiento que deba darse a moratorias bilaterales.

En todo caso la adhesión a dichos acuerdos es voluntaria por parte de las entidades participantes en las respectivas asociaciones de entidades de crédito.

La presente iniciativa se orienta a cumplir con las expectativas supervisoras, tanto europeas como nacionales, y a facilitar las moratorias privadas en los términos anteriormente expuestos.

Se trata de una iniciativa en el contexto del compromiso del sector de cooperativas de crédito con la sociedad española como muestra de su decidida voluntad de ayudar a los ciudadanos más afectados económicamente por esta extraordinaria situación.

En este marco de actuación, el Consejo Rector de la Unacc ha procedido a fijar los siguientes

TÉRMINOS DEL ACUERDO SECTORIAL

PRIMERO. Objeto.

1. El presente Acuerdo Sectorial (en adelante el Acuerdo Sectorial o el Acuerdo) tiene por objeto establecer el marco y los criterios generales de aplazamiento en el pago por parte de determinados deudores afectados por la Crisis Sanitaria COVID-19, permitiendo el aplazamiento de los pagos dentro de un período de tiempo específico, lo que facilitará a los deudores la posibilidad de volver a los pagos regulares después de que la situación haya vuelto a la normalidad, de modo que las operaciones de las entidades que se adhieran al Acuerdo Sectorial dispongan del tratamiento previsto en las Directrices de la EBA.

SEGUNDO. Interrelación con las moratorias reguladas en los RDLey 8/2020 y RDLey 11/2020.

2.1. El presente Acuerdo Sectorial es de aplicación a personas que, a pesar de haber sufrido una reducción de ingresos y capacidad de pago con motivo de la Crisis Sanitaria COVID-19 tal y como establece el apartado tercero del presente Acuerdo, no cumplan los requisitos para acogerse a las moratorias recogidas en el RDL 8/2020 y el RDL 11/2020 (en adelante “Moratoria Legal”).

2.2. Asimismo, las personas que cumplen con los requisitos señalados en los anteriores Reales Decretos Leyes una vez venza el plazo máximo de la Moratoria Legal, si así lo han solicitado dentro del plazo de vigencia del presente Acuerdo Sectorial y cumpliendo las condiciones

establecidas en el mismo, podrán acogerse a la moratoria sectorial, pasando a aplicarles las condiciones recogidas en este acuerdo a partir de dicho momento y hasta un plazo máximo que, sumado a la moratoria legal, no supere los plazos previstos en el apartado tercero siguiente.

TERCERO. Condiciones a cumplir y efectos en las operaciones.

Las operaciones suscritas al amparo del presente Acuerdo Sectorial deberán cumplir, y tendrán, respectivamente las condiciones y efectos siguientes:

3.1. Beneficiarios del Acuerdo Sectorial.

Los clientes personas físicas, titulares de préstamos concedidos con anterioridad al 14 de marzo de 2020, fecha de declaración del Estado de Alarma en España, que no tengan a dicha fecha, 14 de marzo, operaciones con incumplimientos en el sentido de la Circular 1/2013 de Banco de España, y que a raíz de la crisis generada por el COVID-19 se hayan visto afectados económicamente por pasar a situación de desempleo, verse afectados por un expediente de regulación temporal de empleo, enfrentarse a un cese o reducción de su actividad económica u otras circunstancias equivalentes.

3.2. Productos financieros afectados por el Acuerdo Sectorial.

Las operaciones financieras afectadas por el presente Acuerdo Sectorial son (i) los préstamos o créditos con garantía hipotecaria sobre viviendas o sobre bienes inmuebles o muebles afectos a la actividad económica de los autónomos (ii) y los préstamos personales con cuotas.

3.3. Plazo de las moratorias.

3.3.1 La moratoria de los préstamos o créditos con garantía hipotecaria tendrá un plazo de doce (12) meses.

3.3.2. La moratoria de los préstamos personales tendrá un plazo de seis (6) meses.

3.4. Efectos de las moratorias.

3.4.1. Las moratorias reguladas en el presente Acuerdo Sectorial producen el aplazamiento de la amortización del principal del préstamo durante el plazo de la moratoria. Durante dicho periodo, el cliente beneficiario asumirá el pago de los intereses sobre el principal pendiente durante el período de la moratoria.

3.4.2. El cliente podrá optar por las siguientes modalidades para la devolución de las cantidades aplazadas:

> 3.4.2.1 el importe aplazado se abone, bien distribuido durante un plazo igual al que restara del préstamo afectado, o bien se distribuya proporcionalmente entre las cuotas restantes del préstamo afectado hasta el vencimiento de la operación; o
> 3.4.2.2 el importe aplazado se satisfaga tras la fecha de vencimiento de la operación afectada en un número de meses equivalente a la duración de la moratoria, salvo que cliente y entidad hayan convenido satisfacerlo en otro plazo distinto.

3.5. Instrumentación de las moratorias.

3.5.1. La Entidad adherida al Acuerdo es la responsable de preparar los documentos concretos que, en su caso, se formalizarán con los clientes beneficiarios del Acuerdo Sectorial para documentar la moratoria.

3.5.3. En la modificación del préstamo hipotecario, el tipo de interés de la operación afectada no se modificará.

3.6. Plazo de solicitud de las moratorias.

Se tramitarán las solicitudes realizadas por los clientes beneficiarios del presente Acuerdo Sectorial desde el 23 de abril de 2020, hasta la fecha prevista en la estipulación quinta siguiente.

3.7. Plazo de contestación de las solicitudes.

Las Entidades adheridas al Acuerdo se obligan a dar respuesta a los solicitantes de las moratorias reguladas en el presente Acuerdo en un plazo máximo de 30 días desde la fecha de presentación de la solicitud junto con la documentación que cada Entidad establezca en su página web como documentación necesaria para acreditar la condición prevista en el apartado 3.1 anterior. A tales efectos, la Entidad adherida podrá considerar suficiente una declaración responsable del solicitante o exigir aquellos documentos acreditativos que considere pertinentes.

CUARTO.- Comunicaciones al Banco de España.

Las Entidades adheridas al Acuerdo sectorial que formalicen operaciones conforme a lo previsto en el presente documento, informarán al Banco de España de las operaciones afectadas por las moratorias reguladas en el Acuerdo Sectorial, en los términos, plazos y forma que, a este respecto, establezca el supervisor.

QUINTO. Duración.

El Acuerdo sectorial ha sido adoptado en respuesta a la pandemia del COVID-19, por lo que el acuerdo estará en vigor desde la fecha del presente documento y hasta el 29 de junio de 2020, de acuerdo con lo previsto en las Directrices de la EBA.

El plazo de duración previsto en el párrafo anterior podrá ser ampliado en caso de que así sea acordado por parte de la EBA, lo que sería comunicado por la Unacc a través de su publicación en la página web.

SEXTO. Adhesión al Acuerdo Sectorial.

Las Entidades Asociadas a la Unacc que deseen adherirse al presente Acuerdo Sectorial deberán remitir un correo electrónico dirigido a la dirección secretariageneral@unacc.es aceptando, expresamente, el contenido íntegro del presente Acuerdo Sectorial.

La Unacc publicará en su página web el presente Acuerdo Sectorial y el listado de entidades integrantes de la Unión que hayan procedido a adherirse al presente Acuerdo Sectorial.

En Madrid, a 23 de abril de 2020

SOLICITUD DE ADHESIÓN ACUERDO SECTORIAL DE LA UNIÓN NACIONAL DE COOPERATIVAS DE CRÉDITO SOBRE APLAZAMIENTO OPERACIONES DE FINANCIACIÓN DE CLIENTES AFECTADOS POR LA CRISIS DEL CORONAVIRUS

D. _____,
Presidente/Director de [COOPERATIVA DE CRÉDITO], manifiesta la decisión de [COOPERATIVA DE CRÉDITO] de adherirse al "Acuerdo sectorial de la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito sobre aplazamiento operaciones de financiación de clientes afectados por la crisis del coronavirus" y la aceptación expresa por parte de [COOPERATIVA DE CRÉDITO] del contenido íntegro del Acuerdo Sectorial.

Y **AUTORIZA** a la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito a que lleve a cabo las siguientes acciones:

PRIMERO: Proceder a la inclusión de [COOPERATIVA DE CRÉDITO] en la lista de entidades adheridas al mencionado Acuerdo Sectorial.

SEGUNDO: Publicar la adhesión de [COOPERATIVA DE CRÉDITO] al Acuerdo Sectorial en la página web de la Unacc.

En _____, a ___ de_____ de 2020

EL PRESIDENTE/DIRECTOR DE [COOPERATIVA DE CRÉDITO]

INFORME DE KPMG SOBRE EL ACUERDO SECTORIAL PROMOVIDO POR LA UNIÓN NACIONAL DE COOPERATIVAS DE CRÉDITO SOBRE APLAZAMIENTO DE OPERACIONES DE FINANCIACIÓN DE CLIENTES AFECTADOS POR LA CRISIS DEL CORONAVIRUS (COVID-19)

30 de abril de 2020

Confidencial

ÍNDICE

1. Antecedentes y contexto normativo 1

2. Objeto del presente documento 4

3. Asunciones y limitaciones 4

4. Análisis 5

4.1. Acuerdo Sectorial sobre aplazamiento de operaciones de financiación de clientes afectados por la crisis del Coronavirus (Covid-19) 5

4.2. Análisis de la compatibilidad del Acuerdo Sectorial con la normativa de defensa de la competencia 11

4.2.1. Aplicación de las normas de defensa de la competencia al Acuerdo Sectorial 11

4.2.2. Aplicación de los requisitos de la exención individual 15

5. Conclusiones 20

1. Antecedentes y contexto normativo

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró al COVID-19 "pandemia internacional". En el contexto de una rápida propagación global de la enfermedad, y de un rápido crecimiento del número de afectados en nuestro país, el Gobierno español declaró el estado de alarma mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (el "**Real Decreto 463/2020**"), estableciendo limitaciones relevantes a la movilidad ciudadana y, por ende, para el desarrollo de actividades económicas.

Para paliar, en la medida de lo posible, las consecuencias económicas y sociales del COVID-19, el Gobierno aprobó un conjunto de medidas de ese carácter contenidas, en un primer momento, en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente a esos impactos sociales y económicos de la pandemia (el "**Real Decreto – ley 8/2020**").

Entre estas medidas, cabría destacar, a los fines del presente informe, la moratoria para el pago de las cuotas de créditos hipotecarios y los avales públicos para respaldar la concesión de financiación a empresas (incluidas PYMES) y autónomos.

Esas medidas iniciales fueron posteriormente complementadas, y en alguna medida también corregidas o aclaradas, a través del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptaron medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente (el "**Real Decreto – ley 11/2020**"), también en este caso, al COVID-19.

Una de las novedades introducidas de mayor relevancia fue la extensión matizada del mecanismo de las moratorias para créditos hipotecarios a otros tipos de crédito, como la financiación al consumo.

Al margen del ámbito estrictamente legal, se han producido también novedades muy relevantes, a través de Comunicaciones y Guías de distinta índole, procedentes de los reguladores y supervisores internacionales, europeos y también españoles, que se han referido al tratamiento de esas medidas a implementar e instrumentar por el sector financiero desde un punto de vista prudencial (capital y liquidez, básicamente).

Así, en el ámbito global, tanto el regulador prudencial (Comité de Supervisión Bancaria en el BIS) como en el contable (Consejo Internacional de Estándares Contables, IASB), han adoptado iniciativas en el contexto del COVID-19, en ambos casos inspiradas en la necesidad de favorecer la adecuada respuesta del sector financiero a la situación actual.

En el primer caso, a través de una modificación en el calendario que marca el ritmo de implementación y exigencia efectiva de los requerimientos derivados de los acuerdos de Basilea III y en el segundo a través de la publicación de un comunicado en relación con la aplicación de IFRS 9 a fin de evitar el automatismo de alguno de los mecanismos establecidos en la norma y, específicamente, la reclasificación automática de las exposiciones crediticias sujetas a una moratoria aplicable a los prestatarios de una clase de préstamos a la categoría de exposiciones con incremento significativo del riesgo.

A nivel europeo, los reguladores y supervisores han sido igualmente activos, de modo que tanto la Autoridad Bancaria Europea (la "**EBA**", por sus siglas en inglés) y la Autoridad de los Mercados y los Valores ("**ESMA**", por sus siglas en inglés) han adoptado guías y comunicaciones igualmente orientadas a una cierta flexibilización en la aplicación de las normas prudenciales y contables.

Por último, en un terreno estrictamente supervisor, el Banco Central Europeo (el "**BCE**"), en estrecha coordinación con la EBA, ha procedido a adoptar diversas medidas todas ellas encaminadas a aliviar la carga regulatoria y de atención supervisora de las entidades de crédito al objeto de que éstas pudieran concentrar su actividad en la adecuada implementación de las medidas de respuesta económica a la crisis que en los distintos ordenamientos europeos se les habían encomendado.

En síntesis, las medidas adoptadas a nivel regulatorio y supervisor pueden ser clasificadas en tres grupos:

a) Aquellas que han supuesto una demora en la exigencia del cumplimiento de determinados requerimientos regulatorios, fundamentalmente relacionados con el nivel de capital y liquidez de las entidades de crédito (incluido, en el caso de la Eurozona, el retraso en la implementación de las exigencias regulatorias derivadas de las cartas SREP 2019).

   Estas medidas implican, en la cuantificación que ha sido ya realizada, entre otros actores, por la EBA, un aumento de la capacidad de financiación de las entidades de crédito europeas que cabe calificar como muy relevante desde un punto de vista cuantitativo.

b) Aquellas que han postergado actuaciones supervisoras inicialmente previstas para este año 2019, como la realización de un "*stress-test*" a los bancos de la Eurozona bajo supervisión directa del BCE y un aplazamiento de sus tareas supervisoras a fin de que las capacidades operativas de las entidades pudieran centrarse fundamentalmente en atender a las necesidades del momento presente.

c) Las medidas, o quizá fuera más correcto hablar, en este caso, de comunicado aclarativo en el ámbito contable, del IASB con el objetivo de contextualizar la aplicación de los requerimientos de la Norma Internacional de Información Financiera 9 (en adelante, "**IFRS 9**" por sus siglas en inglés) relativos a la estimación de las pérdidas esperadas en la situación actual bajo la crisis del COVID-19.

Es precisamente la Guía de la EBA, a propósito del efecto y tratamiento de las moratorias públicas aprobadas por los distintos gobiernos y, en nuestro caso, a través de los precitados Real Decreto - ley 8/2020 y Real Decreto–ley 11/2020, y privadas, la que resulta más relevante a los efectos del presente Informe.

En este marco, la EBA publicó, el 25 de marzo de 2020, el documento titulado "*Statement on the application of the prudential framework regarding Default, Forbearance and IFRS9 in light of COVID-19 measures*", que tiene como objetivo clarificar determinados aspectos relativos al funcionamiento del marco prudencial en el marco de la crisis del COVID-19, en particular, en los

siguientes aspectos: (i) la clasificación de los préstamos en mora, (ii) la identificación de refinanciaciones y (iii) el tratamiento contable.

Concretamente, en dicho documento, la EBA indica que las moratorias públicas y privadas deban ser tratadas de manera similar, en la medida que compartan los mismos objetivos y características, a efectos de la identificación prudencial de operaciones en incumplimiento o "*default*".

A estos efectos, el 2 de abril de 2020, la EBA publicó el documento titulado "*Guidelines on legislative and non-legislative moratoria on loan repayments applied in the light of the COVID-19 crisis*" (en adelante, las "**Directrices de la EBA**" o "**Guía de la EBA**"), mediante el que desarrolla las orientaciones descritas anteriormente, estableciendo los criterios que las moratorias debe cumplir para beneficiase de un tratamiento prudencial excepcional.

En este sentido, el cumplimiento de los requerimientos de la Guía de la EBA tendrá los siguientes efectos fundamentales en el marco del Reglamento (UE) 575/2013 sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión (en adelante, el Reglamento):

a) La concesión de la moratoria no conllevará la reclasificación automática de la exposición afectada a la categoría de refinanciación/reestructuración de acuerdo con el artículo 47b del Reglamento ni que se considere una reestructuración forzosa conforme al artículo 178 (3)(d) del Reglamento.

   En consecuencia, la concesión de una moratoria que cumpla con los requerimientos de la Guía de la EBA no dará lugar a la reclasificación por sí misma de la exposición como refinanciada a menos que ya tuviera tal calificación antes de la concesión de la moratoria.

b) A raíz de la concesión de la moratoria las entidades deberán contar los días de impago sobre la base del nuevo calendario de pagos resultante de la moratoria, a efectos del artículo 178 del Reglamento.

Por su parte, el IASB, en el documento que publico el pasado 27 de marzo de 2020, *"IFRS 9 and covid-19",* manifiesta que muchas de las hipótesis de los modelos de pérdidas esperadas empleados hasta ahora pueden que no sean válidos en la situación de incertidumbre actual, por lo que las entidades no deben aplicar su marco de identificación de operaciones y de estimación de pérdidas esperadas de forma automática.

En esta línea, a título de ejemplo, señala que la concesión de moratorias a todos los prestatarios titulares de determinada clase de instrumentos financieros no supondrá considerar automáticamente que todos esos instrumentos han sufrido un incremento significativo del riesgo (y, por tanto, tengan que clasificarse en el "*stage 2"*).

La Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (la "**UNACC**"), a la vista del contexto regulatorio y supervisor mencionado anteriormente, ha tomado la decisión de alcanzar un acuerdo "sectorial" (en adelante, el "**Acuerdo Sectorial**" o el "**Acuerdo**") que responda a los requisitos exigidos por las Directrices de la EBA.

2. Objeto del presente documento

De acuerdo con antecedentes expuestos en el apartado anterior, la UNACC ha solicitado a KPMG ("**KPMG**") la emisión de un informe (el "**Informe**"), por medio del cual se analice la compatibilidad del Acuerdo Sectorial promovido por la UNACC con los preceptos aplicables en materia de regulación financiera (incluyendo el marco normativo de medidas en respuesta al Covid-19 y específicamente las Directrices de la EBA) y del Derecho de Defensa de la Competencia.

3. Asunciones y limitaciones

En la elaboración del presente Informe, se han realizado las siguientes asunciones:

i. Para la realización del Informe se nos ha facilitado el Acuerdo Sectorial existente a 23 de abril de 2020 que se adjunta en el Anexo I, sin que KPMG haya sido parte en ningún caso del proceso decisorio o negociador de dicho documento.

ii. En la elaboración del Informe no se ha revisado ninguna documentación de índole contractual, fiscal o de cualquier otro tipo, distinta de la mencionada anteriormente, ni facilitada por la UNACC ni respecto de la que KPMG pudiese haber tenido acceso a través de fuentes de información de carácter público.

iii. El Informe no comprende un análisis de las implicaciones que los antecedentes citados anteriormente pudieran tener desde otra perspectiva jurídica (o de cualquier otra índole), distinta del objeto concreto del Informe.

iv. El Informe no comprende ningún tipo de consideraciones distintas de las expresamente mencionadas, ni tampoco debe considerarse de modo alguno equivalente a actuaciones de naturaleza financiera, contable o auditora.

v. Las conclusiones del presente Informe no deben entenderse como equivalentes a las que podrían emitir, en su caso, cualquier organismo o autoridad competente en la interpretación de los antecedentes o preceptos legales objeto del Informe. Asimismo, en ningún caso deben considerarse como equivalentes, análogos o favorables a una teórica opinión contable o auditora sobre las cuestiones objeto del Informe.

4. Análisis

4.1. Acuerdo Sectorial sobre aplazamiento de operaciones de financiación de clientes afectados por la crisis del Coronavirus (Covid-19)

La finalidad del Acuerdo Sectorial objeto del presente Informe no es otro que el enunciado en su cláusula primera de los llamados "*términos del acuerdo sectorial*", que es literalmente el siguiente:

> *"[…] establecer el marco y los criterios generales de aplazamiento en el pago por parte de determinados deudores afectados por la Crisis Sanitaria COVID-19, permitiendo el aplazamiento de los pagos dentro de un período de tiempo específico, lo que facilitará a los deudores la posibilidad de volver a los pagos regulares después de que la situación haya vuelto a la normalidad, de modo que las operaciones de las entidades que se adhieran al Acuerdo Sectorial dispongan del tratamiento previsto en las Directrices de la EBA".*

El contenido del Acuerdo Sectorial, puede estructurase del modo siguiente:

a) **Ámbito subjetivo:.-** El Acuerdo sería de aplicación a los clientes personas físicas, titulares de préstamos concedidos con anterioridad al 14 de marzo de 2020, fecha de declaración del Estado de Alarma en España, que no tengan a dicha fecha, 14 de marzo, operaciones con incumplimientos en el sentido de la Circular 1/2013 de Banco de España, y que a raíz de la crisis generada por el COVID-19 se hayan visto afectados económicamente por pasar a situación de desempleo, verse afectados por un expediente de regulación temporal de empleo, enfrentarse a un cese o reducción de su actividad económica u otras circunstancias equivalentes.

b) **Productos financieros afectados por el Acuerdo Sectorial**.- Serían: (i) los préstamos o créditos con garantía hipotecaria sobre viviendas o sobre bienes inmuebles o muebles afectos a la actividad económica de los autónomos y (ii) los préstamos personales con cuotas.

c) **Plazo de duración de las moratorias.-** Se establece un plazo de duración de la moratoria para los créditos hipotecarios de doce meses, que pasa a ser de seis meses de moratoria para el de préstamos personales.

d) **Efectos.-** Las moratorias reguladas en el Acuerdo Sectorial producirían el aplazamiento de la amortización del principal del préstamo durante el plazo de la moratoria. Durante dicho período el cliente asumirá el pago de los intereses sobre el principal pendiente durante el período de la moratoria. La entidad de crédito podrá convenir con el deudor las modalidades para la devolución de las cantidades aplazadas, de manera que:

   i) el importe aplazado se abone, bien distribuido durante un plazo igual al que restara del préstamo afectado, o bien se distribuya proporcionalmente entre las cuotas restantes del préstamo afectado hasta el vencimiento de la operación; o

ii) el importe aplazado se satisfaga tras la fecha de vencimiento de la operación afectada en un número de meses equivalente a la duración de la moratoria, salvo que cliente y entidad hayan convenido que se satisfaga en un plazo distinto.

e) **Formalización de las moratorias.-** Las entidades de crédito que se adhieran al Acuerdo Sectorial habrán de preparar la documentación necesaria para la adecuada formalización de la moratoria. En la modificación del préstamo hipotecario, el tipo de interés de la operación afectada no se modificará.

f) **Plazo de solicitud de las moratorias.-** Las moratorias derivadas del Acuerdo sectorial se tramitarán hasta el 29 de junio de 2020, fecha de final de la vigencia del Acuerdo Sectorial, si bien este plazo se declara expresamente como ampliable.

g) **Comunicación al Banco de España.-** Las entidades de crédito adheridas al Acuerdo habrán de comunicar al Banco de España las operaciones formalizadas con arreglo a dicho marco conforme a los términos, plazos y forma establecidos por el supervisor a tales efectos.

h) **Adhesión de las entidades de crédito.-** La adhesión a las entidades de crédito está, en principio abierta a las entidades asociadas a la UNACC, bastando para la adhesión dirigir un correo electrónico solicitando la misma a la UNACC y aceptando expresamente el contenido íntegro del Acuerdo Sectorial.

Atendiendo al marco normativo y conceptual descrito en el apartado "*1. Antecedentes y contexto normativo*" de este Informe, y al alcance, condiciones y efectos del Acuerdo Sectorial objeto del mismo, KPMG considera que el mismo puede cumplir con las Directrices de la EBA en virtud de las siguientes consideraciones.

En el párrafo 10 de la Guía de la EBA se detallan los requisitos que las moratorias deben reunir para que puedan acogerse al tratamiento regulatorio excepcional previsto por la EBA en la propia Guía.

A continuación, analizamos el contenido del Acuerdo Sectorial para evaluar el cumplimiento de los requisitos dispuestos en el citado párrafo de la Guía de la EBA:

1. **Primer requerimiento:** "*[…] the moratorium is based on the applicable national law (legislative moratorium) or on a non-legislative payment relief initiative of an institution as part of an industry- or sector-wide moratorium scheme agreed or coordinated within the banking industry or a material part thereof, possibly in collaboration with public authorities, such that participation in the moratorium scheme is open and similar payment relief measures are taken under this scheme by relevant credit institutions (non-legislative moratorium);".*

   En el apartado a). del párrafo 10 de las Directrices de la EBA se señala que la moratoria ha de estar contenida en una ley o normativa de carácter nacional (moratoria legislativa o pública), o bien **ser el fruto de un acuerdo respaldado por un conjunto de entidades que abarquen una parte significativa del sector bancario** en su conjunto de la jurisdicción correspondiente (moratoria no legislativa o privada).

En esta línea, en el párrafo 18 del preámbulo de las Directrices de la EBA, se hace mención expresa a que las asociaciones bancarias que representen un número significativo de entidades se consideran un respaldo amplio para que las moratorias privadas cumplan este requisito.

Para dar cumplimiento a este requisito, en el punto "1. Objeto" del Acuerdo Sectorial se establece un marco y unos criterios generales de aplazamiento en el pago por parte de determinados deudores afectados por la Crisis Sanitaria COVID-19 encuadrado en el contexto de las moratorias sectoriales enunciadas por las Directrices de la EBA, similar en sus términos a otros acuerdos sectoriales aprobados por asociaciones bancarias nacionales (a modo de ejemplo, la Asociación Española de Banca), y que se promueve para las entidades asociadas a la UNACC, una de las asociaciones bancarias nacionales con mayor representatividad en el sector bancario considerando que sus entidades asociadas comprenden un 37,7% del total de entidades del sector bancario nacional y un 70,49 % del correspondiente a las cooperativas de crédito, cumpliendo por tanto con el requerimiento de que la moratoria debe estar consensuada por un número significativo de entidades.

2. **Segundo requerimiento***: "[…] the moratorium applies to a large group of obligors predefined on the basis of broad criteria, where any criteria for determining the scope of application of the moratorium should allow an obligor to take advantage of the moratorium without the assessment of its creditworthiness; examples of such criteria include the exposure or sub-exposure class, industry sector, product ranges or geographical location. The scope of application of the moratorium may be limited only to performing obligors, who did not experience any payment difficulties before the application of the moratorium, but it should not be limited only to those obligors who experienced financial difficulties before the outbreak of COVID-19 pandemic."*

En el apartado b). del párrafo 10 de las Directrices de la EBA, se describe que la moratoria ha de ser **aplicable a un conjunto amplio de acreditados, que cumplan una serie de requisitos predefinidos**, siempre que dichos requisitos no propicien que la aplicación de la moratoria se concentre en clientes con dificultades financieras.

En el punto "*3.1. Beneficiarios del Acuerdo Sectorial"* del Acuerdo, se determina que los beneficiarios de la moratoria serán aquellos clientes personas físicas, titulares de préstamos concedidos con anterioridad al 14 de marzo de 2020, fecha de declaración del Estado de Alarma en España, que no tengan a dicha fecha, 14 de marzo, operaciones con incumplimientos en el sentido de la Circular 1/2013 de Banco de España, y que a raíz de la crisis generada por el COVID-19 se hayan visto afectados económicamente por pasar a situación de desempleo, verse afectados por un expediente de regulación temporal de empleo, enfrentarse a un cese o reducción de su actividad económica u otras circunstancias equivalentes.

En esta línea, se entiende que una operación presenta incumplimientos en el sentido de la Circular 1/2013 de Banco de España, cuando, conforme al Anejo 3 de dicha Circular, Información de los riesgos que se facilitará a las entidades declarantes y a los intermediarios de crédito inmobiliario, la situación de la operación sea alguna de las siguientes: a) Operaciones con incumplimientos de más de cuatro años o, b) Operaciones con incumplimientos de entre más de 90 días y hasta cuatro años.

Es decir, en dicho punto del Acuerdo Sectorial se determinan unos requisitos predefinidos que deben reunir los acreditados para disfrutar de la moratoria.

Así, este colectivo está compuesto por un grupo relevante de prestatarios que al reunir determinadas características (personas físicas, titulares de préstamos concedidos con anterioridad al 14 de marzo de 2020, que no tengan operaciones con incumplimientos en el sentido de la Circular 1/2013 de Banco de España, en dicha fecha, y que a raíz de la crisis generada por el COVID-19 se hayan visto afectados económicamente por pasar a situación de desempleo, verse afectados por un expediente de regulación temporal de empleo, enfrentarse a un cese o reducción de su actividad económica u otras circunstancias equivalentes) pueden acceder a las condiciones de la moratoria sin que las entidades consideren su calidad crediticia.

Por ello, consideramos que el Acuerdo Sectorial cumple el requisito dispuesto en la letra b) del párrafo décimo de la Guía.

3. **Tercer requerimiento:** *"[…] the moratorium envisages only changes to the schedule of payments, namely by suspending, postponing or reducing the payments of principal amounts, interest or of full instalments, for a predefined limited period of time; no other terms and conditions of the loans, such as the interest rate, should be changed;"*

En el apartado c). del párrafo 10 de las Directrices de la EBA, se dispone que **las modificaciones de los términos contractuales deben ceñirse exclusivamente a cambios en el calendario de pagos** (suspensión, alargamiento o reducción de los importes de principal, intereses o cuotas completas), durante un período limitado de tiempo, de modo que no se modifiquen otros términos contractuales como el tipo de interés de las operaciones.

En este sentido, en el punto "*3.4.1 de Efectos de las moratorias"* del Acuerdo Sectorial, se establece que la moratoria producirá el aplazamiento de la amortización del principal del préstamo durante el plazo de la moratoria, no conllevando por tanto una modificación de los términos contractuales que no sean cambios en el calendario de pagos. Y en el punto 3.5.3 del Acuerdo Sectorial se dispone que el tipo de interés de la operación afectada por la moratoria no se modificará.

Por tanto, en las citadas disposiciones del Acuerdo se establece que bajo la moratoria únicamente se modifica el calendario de pagos del préstamo sujeto a la misma dado que la moratoria dará lugar sólo al aplazamiento de la amortización del principal del préstamo durante el plazo de la moratoria. En cuanto al requisito recogido en la letra c). del párrafo 10 de la Guía de la EBA, consideramos que se cumple.

4. ***Cuarto requerimiento:*** *"[…] the moratorium offers the same conditions for the changes of the payment schedules to all exposures subject to the moratorium, even if the application of the moratorium is not compulsory for obligors;"*

   En el apartado d). del párrafo 10 de las Directrices de la EBA, se establece que **la moratoria debe ofrecer a todos los beneficiarios de la misma las mismas condiciones relativas al calendario de pagos**. En esta línea, el párrafo 23 del preámbulo de las Directrices de la EBA se detalla que es posible que diferentes moratorias sean aplicables a diferentes segmentos de exposiciones o prestatarios, pero que las mismas condiciones deben aplicarse a todos los clientes sujetos a la misma moratoria.

   En el punto *"3.3. Plazo de las moratorias"*, se establece que la moratoria de los préstamos o créditos con garantía hipotecaria tendrá un plazo de doce (12) meses, y que la moratoria de los préstamos personales tendrá un plazo de seis (6) meses.

   En este sentido, en el punto "3.2. Productos financieros afectados por el Acuerdo Sectorial" se detalla que los productos dentro del alcance de la moratoria son los préstamos o créditos con garantía hipotecaria sobre viviendas o sobre bienes inmuebles o muebles afectos a la actividad económica de los autónomos, y los préstamos personales con cuotas.

   Por lo que respecta a las condiciones de los cambios en el calendario de pagos, en el punto "*3.4.2 de Efectos de las moratorias"* del Acuerdo se determina la forma y el plazo de la devolución de las cantidades aplazadas, lo cual tampoco implica modificaciones que no sean relativas al calendario de pagos.

   Así, dicho punto establece que las moratorias reguladas en el Acuerdo producen el aplazamiento de la amortización del principal del préstamo durante el plazo de la moratoria y que durante dicho periodo, el cliente beneficiario asumirá el pago de los intereses sobre el principal pendiente durante el período de la moratoria.

   Adicionalmente, en el citado punto del Acuerdo Sectorial, se dispone que el cliente podrá optar por las siguientes modalidades para la devolución de las cantidades aplazadas:

   a) El importe aplazado se abone, bien distribuido durante un plazo igual al que restara del préstamo afectado, o bien se distribuya proporcionalmente entre las cuotas restantes del préstamo afectado hasta el vencimiento de la operación.

   b) El importe aplazado se satisfaga tras la fecha de vencimiento de la operación afectada en un número de meses equivalente a la duración de la moratoria, salvo que cliente y entidad hayan convenido satisfacerlo en otro plazo distinto.

Consideramos que el Acuerdo cumple con el requerimiento previsto en la letra d). del párrafo 10 de la Guía, dado que se está ofreciendo el mismo plazo de moratoria para todos los clientes (12 y 6 meses para el caso de productos con garantía hipotecaria y de préstamos personales con cuotas, respectivamente), y porque se ofrece a todos los clientes en el alcance de la moratoria dos modalidades de devolución de las cantidades aplazadas.

5. ***Quinto requerimiento**: "[…] the moratorium does not apply to new loan contracts granted after the date when the moratorium was announced;"*

   En letra e). del párrafo 10 de las Directrices de la EBA, se detalla que la moratoria debe ser solamente **aplicable a los préstamos concedidos antes de que la misma fuera publicada**, no resultando por tanto de aplicación a las operaciones concedidas con posterioridad a dicha fecha.

   A este respecto, el punto "*3.1. Beneficiarios del Acuerdo Sectorial"* del Acuerdo Sectorial se determina que los beneficiarios del mismo sean aquellos clientes personas físicas, titulares de préstamos concedidos con anterioridad al 14 de marzo de 2020, fecha de declaración del Estado de Alarma en España, que no tengan a dicha fecha, 14 de marzo, operaciones con incumplimientos en el sentido de la Circular 1/2013 de Banco de España, y que a raíz de la crisis generada por el COVID-19 se hayan visto afectados económicamente por pasar a situación de desempleo, verse afectados por un expediente de regulación temporal de empleo, enfrentarse a un cese o reducción de su actividad económica u otras circunstancias equivalentes.

   Consideramos que cumple el requisito previsto en la letra e). del párrafo 10 de la Guía de la EBA dado que, conforme al Acuerdo Sectorial, únicamente podrán acceder a la moratoria aquellas personas físicas con préstamos concedidos con anterioridad al 14 de marzo de 2020, fecha anterior a la publicación del Acuerdo.

6. ***Sexto requerimiento**: "[…] the moratorium was launched in response to the COVID-19 pandemic and was applied before 30 June 2020. However, this deadline can be revised in the future depending on the evolution of the current situation associated to the COVID-19 pandemic."*

   En la letra f). del párrafo 10 de las Directrices de la EBA, se fija el límite temporal de aplicación de las moratorias, en respuesta a la crisis sanitaria del COVID-19, en **el 30 de junio de 2020,** siendo dicho límite ampliable en función de la evolución de la pandemia.

   Este requerimiento lo cumple el Acuerdo Sectorial dado que en su punto *5. Duración*, se establece que el Acuerdo Sectorial se adopta en respuesta a la pandemia del COVID-19, por lo que estará en vigor hasta el 29 de junio de 2020.

4.2. Análisis de la compatibilidad del Acuerdo Sectorial con la normativa de defensa de la competencia

Los artículos 1.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia ("**LDC**") y 101.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ("**TFUE**") prohíben los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas o las prácticas concertadas que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia.

No obstante, y como excepción a esta norma general los artículos 1.3 de la LDC y 101.3 del TFUE declaran inaplicable esta prohibición a aquellos acuerdos que: (i) contribuyan a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico, (ii) reserven a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante, y no (iii) impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para alcanzar tales objetivos, ni (iv) ofrezcan a dichas empresas la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos o servicios de que se trate.

Sobre esta base conceptual, y en la medida en que se trata de un acuerdo alcanzado en el seno de una asociación de empresas del sector bancario y más concretamente del sector de cooperativas de crédito, se analiza a continuación la compatibilidad del Acuerdo Sectorial con las normas de defensa de la competencia considerando, en primer lugar, la posible aplicación de la prohibición general a las disposiciones del Acuerdo Sectorial y, en segundo lugar, de resultar aplicable dicha prohibición, la concurrencia de los elementos de exención de los artículos 1.3 de la LDC y 101.3 del TFUE.

4.2.1. Aplicación de las normas de defensa de la competencia al Acuerdo Sectorial

Antes de realizar cualquier análisis del Acuerdo Sectorial, debe partirse de la base de que éste no debe entenderse como un acuerdo comercial espontáneamente planteado por la UNACC. Antes bien, se trata de un acuerdo fomentado y amparado por la EBA con el que se pretende facilitar que las entidades de crédito españolas concedan aplazamientos a particulares y empresas que tengan problemas para cumplir con determinadas obligaciones financieras como resultado de la actual situación de crisis, sin que tal aplazamiento revista consecuencias negativas para las entidades miembros de la asociación. En este sentido, el Acuerdo Sectorial debe entenderse como una materialización de las Directrices de la EBA.

Como se ha indicado en las secciones anteriores, las Directrices de la EBA esencialmente implican que la aplicación de moratorias legales (es decir, aprobadas por el legislador) o sectoriales (esto es, pactadas entre las entidades con ciertas condiciones) puede evitar que las decisiones de las entidades de aplazar el cumplimiento de determinadas obligaciones conlleven la reclasificación de la operación como una refinanciación o reestructuración, con las consecuencias que ello puede tener para la propia entidad desde el punto de vista regulatorio y de reporte.

Y para ello, y en relación con las moratorias sectoriales, la EBA específicamente exige que la moratoria sea acordada y aplicada por un número representativo de entidades, lo que en este caso pasa por un acuerdo auspiciado por la UNACC.

Así, el Acuerdo Sectorial se configura como un acuerdo adoptado en el seno de la principal asociación del sector de las cooperativas de crédito en España que pretende el máximo consenso a la hora de ampliar el ámbito objetivo de la moratoria establecida para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de determinados contratos financieros por el Real Decreto - ley 8/2020 y en el Real Decreto - ley 11/2020[1].

Se trata, por lo tanto, de un acuerdo sectorial que tiene por objeto la extensión de los supuestos en los que procede aplicar un aplazamiento de pagos más allá de los casos específicamente establecidos en estas normas, complementando, con ello, la moratoria legal.

Es sobre esta base sobre la que debe considerarse si el Acuerdo Sectorial puede considerarse afectado por las normas de defensa de la competencia.

Como ya se ha indicado, los acuerdos prohibidos tanto el artículo 1 de la LDC como el artículo 101 del TFUE incluyen tanto acuerdos entre empresas propiamente dichos como, en el caso que nos ocupa, decisiones adoptadas por una asociación de empresas, siempre que dichos acuerdos o decisiones tengan como objeto o efecto restringir o falsear el juego de la libre competencia en un mercado. Así pues, la aplicación de las normas de defensa de la competencia al Acuerdo Sectorial depende de que exista un acuerdo y de que dicho acuerdo tenga un objeto o efecto restrictivo.

La existencia de un acuerdo puede darse por supuesto en este caso, toda vez que el Acuerdo Sectorial es un acuerdo adoptado en el seno de una de las asociaciones sectoriales más representativas del sector bancario en España, y al que se adherirán, voluntariamente, todas las entidades que lo consideren oportuno.

En cuanto al contenido, analizaremos a continuación la posible existencia de un objeto o efecto restrictivo.

En primer lugar, un acuerdo es restrictivo por su objeto cuando presenta un grado de nocividad intrínseca para la competencia, lo que requiere analizar (i) el contenido de sus disposiciones, (ii) los objetivos que pretende alcanzar y (iii) contexto económico y jurídico en el que se inscribe (lo que incluye una valoración de la naturaleza de los bienes o de los servicios afectados, así como las condiciones reales del funcionamiento y de la estructura del mercado)[2].

---

[1] En esencia, y como se ha expuesto, las medidas adoptadas por estas normas permiten a las entidades financieras aplicar una moratoria de la deuda hipotecaria para la adquisición de la vivienda habitual de quienes padecen extraordinarias dificultades para atender su pago como consecuencia de la crisis del COVID-19, una moratoria para el pago de deuda de contratos de crédito sin garantía hipotecaria y una moratoria de deuda arrendaticia para las personas arrendatarias de vivienda habitual en situación de vulnerabilidad económica a causa del COVID-19. Estas tres moratorias son definidas en el Acuerdo Sectorial como "*Moratoria Legal*".

[2] Véanse, por todas, la Sentencias del TJUE de 2 de abril de 2020, *Budapest Bank y otros*, asunto C-228/18, párrafo 51 o de 11 de septiembre de 2014, *Cartes Bancaires c. Comisión*, asunto C-67/13, párrafo 53.

En el caso que nos ocupa, y tras haber analizado el contenido del Acuerdo Sectorial, entendemos que no sería posible considerarlo una restricción por objeto, y ello por los siguientes motivos:

a) El **contenido de las disposiciones** del Acuerdo Sectorial no incluye ninguna restricción de la competencia especialmente grave respecto de la actividad de las entidades que voluntariamente se adhieran.

   En este sentido, ninguna cláusula del Acuerdo Sectorial implica una limitación de la competencia entre ellas, un elemento de homogeneización de condiciones comerciales[3] ni de reparto de territorios. En suma, el Acuerdo Sectorial establece las condiciones en las que se podrá aplicar la moratoria sectorial, pero no las condiciones particulares de aplicación de la misma (que serán las que pacten libremente cada una de las entidades con sus clientes en cada caso).

b) Respecto de sus **objetivos**, entendemos que el Acuerdo Sectorial presenta dos objetivos que difícilmente pueden considerarse restrictivos: (i) apoyar a personas con buen historial crediticio a superar una situación de crisis económica absolutamente excepcional, y (ii) conseguir una representatividad suficiente para que las entidades que se adhieran puedan evitar que las medidas de aplazamiento de pagos puedan considerarse como operaciones de refinanciación (con las consecuencias que ello tiene para el sistema financiero).

c) El **contexto económico y jurídico** del Acuerdo Sectorial no es otro que la crisis económica derivada de las medidas adoptadas como resultado de la crisis sanitaria producida por la pandemia de COVID-19. Se trata de una situación absolutamente excepcional que requiere de la adopción de medidas absolutamente inéditas por parte de los operadores económicos.

   En este sentido, resulta especialmente relevante el hecho de que el Acuerdo Sectorial se apoya en las Directrices de la EBA constituyendo, por tanto, una situación específicamente contemplada e incluso activamente alentada por el regulador bancario europeo.

   Del mismo modo, resulta necesario señalar que la excepcionalidad de la situación ha sido específicamente reconocida por las autoridades de defensa de la competencia que integran la Red Europea de Competencia (y entre las que se incluyen tanto la Comisión Europea como la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia) en su comunicado de 23 de marzo de 2020[4], en el que se reconoce la posibilidad de que determinados acuerdos entre empresas para colaborar en la superación de la crisis puedan ser compatibles con el derecho de defensa de la competencia[5].

---

[3] De hecho, en todos los supuestos en los que el Acuerdo Sectorial concreta las condiciones de aplicación de la moratoria, se remite siempre al criterio o condiciones de cada entidad, que se mantienen dentro del ámbito de decisión autónoma de cada una de ellas.

[4] Véase la Declaración Conjunta de la Red Europea de Competencia (ECN) en aplicación de las normas de defensa de la competencia durante la crisis del coronavirus, de 23 de marzo de 2020, disponible en la página web de la Comisión Europea (https://ec.europa.eu/competition/ecn/202003_joint-statement_ecn_corona-crisis.pdf).

[5] Esta cuestión se aborda con más detalle en la sección 2, posterior.

Del análisis de estas cuestiones, se desprende que existen sólidos argumentos para rechazar cualquier pretensión de que el Acuerdo Sectorial pueda ser considerado como una restricción por objeto de la competencia.

Por ello, es necesario determinar a continuación si el Acuerdo Sectorial debería considerarse prohibido por razón de las alteraciones de la competencia que tenga por efecto.

A tal fin, la jurisprudencia impone la necesidad de examinar el juego de la competencia en el marco efectivo en el que se desarrollaría de no haber existido dicho acuerdo para apreciar la incidencia de este último sobre los parámetros de la competencia, tales como el precio, la cantidad y la calidad de los productos o de los servicios[6].

En este sentido, es necesario destacar que esta incidencia en la competencia puede ser tanto real como meramente potencial, es decir, que para aplicar la prohibición no es necesario acreditar que el acuerdo tenga unos efectos contrastados, sino que basta con que sea razonablemente probable que se produzca tal efecto.

Teniendo en cuenta la naturaleza y objeto del Acuerdo Sectorial, entendemos que sería posible defender que su impacto en la competencia es neutro, ya que, sobre la base de una recomendación del regulador, simplemente incrementa temporalmente los supuestos de moratoria en el cumplimiento de determinadas obligaciones financieras. Asimismo, las moratorias no afectan a la captación de nuevos clientes, sino que se proyectan sobre contratos ya firmados y en ejecución.

Adicionalmente, el Acuerdo Sectorial no incide en los elementos comerciales de las operaciones, que se dejan a libertad de cada entidad, sino que se ciñe a los elementos estrictamente necesarios para poder aplicar las Directrices de la EBA. Por este motivo, también habría argumentos para descartar que el Acuerdo Sectorial tenga efectos en el desarrollo de la competencia en el mercado. En todo caso, el Acuerdo Sectorial se limita a plasmar los requisitos exigidos por las Directrices de la EBA, de forma que, como no puede ser de otra manera, la determinación de las condiciones concretas de aplicación de la moratoria en cada caso se mantiene como una facultad de cada entidad.

Sin perjuicio de lo anterior, y a la vista de que las autoridades de defensa de la competencia han situado al sector bancario entre los sectores especialmente sensibles durante la situación actual, desde una perspectiva conservadora, debería contemplarse la posibilidad de que dichas autoridades pudiesen entender que, con independencia de la justificación planteada en los párrafos anteriores, la aplicación del Acuerdo Sectorial pudiera tener algún tipo de efectos sobre la competencia.

[6] Sentencias del TJUE de 2 de abril de 2020, *Budapest Bank y otros*, asunto C-228/18, párrafo 57 o de 11 de septiembre de 2014, *MasterCard y otros c. Comisión*, asunto C-382/12 párrafos 161 y 164.

Por ejemplo, una autoridad podría sostener que la situación de competencia en los mercados bancarios afectados por la moratoria no es la misma en ausencia del Acuerdo Sectorial que tras su firma. El argumento en este sentido podría derivarse del hecho de que, de no existir el Acuerdo Sectorial, determinadas entidades podrían teóricamente afrontar la situación desde una posición más robusta que otras, y permitirse asumir el coste de conceder a sus clientes aplazamientos de pago que no reuniesen las características de las Directrices de la EBA.

Ante esta situación, y a falta de un análisis económico profundo, no podemos descartar por completo que una autoridad de competencia pudiese interpretar en el futuro que el Acuerdo Sectorial pudiera tener un impacto en la competencia entre las entidades. En nuestra opinión, no obstante, la apreciación de tales efectos no sería relevante a la hora de valorar la compatibilidad del Acuerdo Sectorial con las normas de defensa de la competencia ya que dicho acuerdo se beneficiaría en tal caso de la exención singular recogida en el párrafo 3 del artículo 1 de la LDC y 101 del TFUE, como se justifica en la sección 4.2.2, *infra*.

Antes de proseguir con este análisis, debemos señalar que del Acuerdo Sectorial tampoco puede afirmarse que pueda beneficiarse de una exención por categorías (por ser su objeto diferente de los recogidos en los Reglamentos de exención[7]), ni que se encuentra cubierto por la exención legal del artículo 4 de la LDC (que exime las conductas que resulten de aplicación de una norma con rango de Ley).
Finalmente, y sobre todo ante la perspectiva de que el acuerdo sea de aplicación generalizada en el sector, tampoco entendemos que pudiera sostenerse que se trata de un acuerdo de menor importancia o *de minimis*.

4.2.2. Aplicación de los requisitos de la exención individual[8]

El supuesto de que, como se ha avanzado en el apartado anterior, pudiera teóricamente sostenerse que el Acuerdo Sectorial puede afectar a la competencia entre las entidades que lo suscriban no implica, ni mucho menos, la incompatibilidad del acuerdo con las normas de defensa de la competencia.

En efecto, tanto el modelo de defensa de la competencia europeo como el nacional permiten la firma de acuerdos con objeto o efecto restrictivo siempre que dichos acuerdos tengan unos efectos económicos favorables (en forma de mejoras de eficiencia) que superen las posibles restricciones.

---

[7] Estos reglamentos se refieren bien a estructuras de distribución (Reglamento 330/2010, de 20 de abril de 2010,relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas) o a estructuras muy concretas de cooperación entre competidores (Reglamento 1217/2010, de 14 de diciembre de 2010, relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos de investigación y desarrollo y el Reglamento 1218/2010, de 14 de diciembre de 2010, relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos de especialización).

[8] Debe tenerse en cuenta que la invocación de las eficiencias económicas como medio de justificación de un acuerdo solo resulta procedente cuando se aprecia previamente el carácter restrictivo del acuerdo, por lo que fundar la legalidad del acuerdo en la concurrencia de eficiencias económicas implica reconocer previamente el carácter restrictivo del acuerdo. En este caso, esta sección se desarrolla con carácter subsidiario respecto de la consideración anterior de que existen motivos para sostener que el Acuerdo Sectorial no tiene un objeto ni un efecto restrictivo, para el caso de que una autoridad de competencia albergue dudas en este sentido.

Esta posibilidad se plasma jurídicamente en los artículos 1.3 de la LDC y 101.3 del TFUE que eximen de la aplicación de la prohibición comentada en el apartado anterior a aquellos acuerdos que reúnan cuatro condiciones acumulativas:

a) los acuerdos deben contribuir a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico;

b) debe reservarse a los consumidores (y clientes) una participación equitativa en el beneficio resultante;

c) las restricciones deben ser indispensables para alcanzar los objetivos, y

d) el acuerdo no debe ofrecer a las empresas la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos de que se trate.

Resulta pertinente, antes de proceder con el análisis, recordar el ya mencionado comunicado conjunto de las autoridades que integran la Red Europea de Competencia sobre la aplicación de las normas de defensa de la competencia en la situación de excepcionalidad generada por las medidas adoptadas para la contención de la pandemia.

En este comunicado, las autoridades inciden en que las normas de defensa de la competencia se aplicarán de forma ordinaria, pero señalan que las autoridades de defensa de la competencia no pretenden intervenir de forma activa en la investigación de estructuras de cooperación necesarias y temporales para evitar problemas en el suministro de productos o servicios y que medidas de este tipo no es probable que constituyan un problema en la medida en que, o bien no son restrictivas, o bien pueden generar eficiencias que compensen cualquier posible restricción[9].

Como desarrollaremos a continuación, nuestra opinión es que, incluso de apreciarse, a título de hipótesis, la existencia de efectos restrictivos, el Acuerdo Sectorial se encontraría dentro de los supuestos en los que la existencia de eficiencias económicas suficientes serían bastantes para compensar cualquier hipotética restricción y, por ello, sería compatible con las normas de defensa de la competencia.

Esta afirmación se justifica a continuación mediante el análisis de los cuatro requisitos que debe tener el acuerdo para beneficiarse de la exención.

a) **Mejoras de la eficiencia**: el cumplimiento de este requisito requiere acreditar que el Acuerdo Sectorial contribuye a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico. Es importante tener en cuenta que estos beneficios deben ser objetivos (es decir, que no pueden depender del punto de vista subjetivo de los firmantes sino que deben ser apreciados por cualquier tercero).

[9] Véase Nota a pie 5. En este caso no nos encontraríamos ante una medida para asegurar el suministro de productos. No obstante, entendiendo al espíritu y naturaleza del Acuerdo Sectorial, entendemos que la misma reflexión le podría resultar de aplicación (se trata de un acuerdo temporal necesario para contribuir a la superación de la situación).

Para garantizar que esto es así, las Directrices relativas a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado (actual artículo 101 del TFUE)[10] establece que cualquier eficiencia que se alegue debe justificarse de modo que puedan verificarse los siguientes elementos: (a) la naturaleza de las eficiencias; (b) el vínculo entre el acuerdo y las eficiencias; (c) la probabilidad e importancia de cada eficiencia alegada y (d) cómo y cuándo se obtendrá cada supuesta eficiencia.
En este caso:

- En el supuesto del Acuerdo Sectorial, en cuanto a la **naturaleza** de la eficiencia alegada, entendemos que sería el evitar que la flexibilización de las condiciones de ejecución de determinadas obligaciones financieras pudiera tener un impacto negativo en las entidades bancarias (mediante la consideración de que aquellas que se acojan al Acuerdo Sectorial no se recalificarán como operaciones de reestructuración a efectos de supervisión bancaria).

  Se trata, por lo tanto, de un elemento positivo que contribuye a incentivar a que las entidades puedan faciliten el cumplimiento de las obligaciones de sus clientes (como veremos en el apartado siguiente) sin empeorar con ello su propia situación como resultado de una acumulación de aplazamientos de pago.

- La **relación causal** entre la eficiencia y el acuerdo es evidente, y se deriva directamente de las Directrices de la EBA que indican que el efecto positivo asociado a las moratorias (es decir, la no recalificación de operaciones de aplazamiento de pagos) solo desplegará sus efectos en el caso de una Moratoria Legal o, como en el presente caso, moratorias sectoriales, aprobadas y aplicadas por una parte representativa del sector.

- La **importancia** de la eficiencia es enorme. En ausencia del Acuerdo Sectorial, cualquier acuerdo entre una entidad y sus clientes para negociar un aplazamiento de pago no previsto en la Moratoria Legal tendría como resultado un incremento del riesgo para la entidad y, por ello, tendría un carácter disuasorio para la adopción de medidas generalizadas de flexibilización. Frente a esta situación, el Acuerdo Sectorial permite a las empresas que lo suscriban adoptar una actitud más flexible con sus clientes.

- Finalmente, en cuanto al **momento** de materialización de la eficiencia, éste tendrá lugar en el momento de reportar las operaciones afectadas a los reguladores, de forma que las cifras reportadas no incluyan los aplazamientos cubiertos por el Acuerdo Sectorial, lo que contribuye a una mejor posición de las entidades y un menor nivel de riesgo.

En suma, entendemos que en este caso podría afirmarse que el Acuerdo Sectorial lleva aparejada una mejora de eficiencia sobre la base de cumplir con las exigencias y recomendaciones de las Directrices EBA.

[10] Párrafo 51.

b) **Participación equitativa de los clientes en el beneficio resultante*:*** en segundo lugar, no basta con que el acuerdo genere eficiencias, sino que debe reservarse a los consumidores y clientes una participación equitativa en el beneficio resultante.

A estos efectos, el concepto de "*participación equitativa*" supone al menos compensar a los clientes por cualquier perjuicio real o probable ocasionado por la restricción de la competencia observada. Esta compensación no debe estar directamente relacionada con cada una de las eficiencias definidas, sino que basta con que, como resultado de éstas, obtengan un beneficio.
En este caso, el beneficio para los clientes es obvio, ya que la adopción del Acuerdo Sectorial facilita la concesión de aplazamientos de pago vinculados a la situación actual durante un período limitado sin necesidad de asumir los costes de una reestructuración o refinanciación.

c) **Carácter indispensable de las restricciones (*test* de proporcionalidad):** el acuerdo restrictivo no debe imponer restricciones que no sean indispensables para alcanzar las eficiencias creadas por el mismo. La verificación de este requisito exige realizar, a su vez, un doble examen: (i) el acuerdo restrictivo en sí debe ser razonablemente necesario para obtener las eficiencias, y (ii) cada restricción de la competencia derivada del acuerdo debe a la vez ser razonablemente necesaria para la obtención de las eficiencias.

La primera parte del examen requiere acreditar que las eficiencias sean específicas al acuerdo, esto es, que no exista otra manera económicamente viable y menos restrictiva de alcanzarlas. En este sentido, las autoridades ponen el énfasis en la posible situación alternativa a falta de acuerdo: ¿podrían obtenerse las eficiencias en un escenario en el que no se hubiese suscrito el Acuerdo Sectorial? En el caso que nos ocupa, la respuesta debe ser necesariamente negativa.

El Acuerdo Sectorial es la única herramienta jurídicamente disponible para que las empresas del sector financiero puedan extender los beneficios de la moratoria legal a otros supuestos. En ausencia de Acuerdo Sectorial, la EBA permitiría a las entidades evitar la recalificación de los acuerdos de aplazamiento de pago, que las entidades firmantes deberán considerar como operaciones de reestructuración.

Constatada esta cuestión, procede realizar la segunda parte del análisis, esto es, que las eventuales restricciones son, en sí mismas, indispensables para alcanzar las eficiencias.

Aunque ya hemos sostenido las razones por las que entendemos que, en este caso, puede sostenerse que no existe una restricción, cualquier potencial efecto restrictivo que se pretendiese alegar pasaría, hipotéticamente, por la eliminación de un factor de riesgo común a todo el sector.

En este sentido, puede señalarse lo siguiente:

- La homogeneización de los supuestos incluidos en la moratoria sectorial es la condición necesaria para que la EBA reconozca los beneficios de dicha moratoria. No existe ninguna otra alternativa al acuerdo pactado y aplicado por el mayor número de entidades posible.

- El carácter indispensable también se proyecta sobre la duración del acuerdo, que coincide con la indicada por el regulador en las Directrices de la EBA (esto es, finales de junio de 2020).

  Nótese, en este sentido, como término de comparación, que el plazo que ha establecido la Comisión Europea para el Marco Temporal en materia de ayudas de Estado (que, como el Acuerdo Sectorial, aspira a evitar el colapso de la economía y contribuir a su reconstrucción) vencería el 31 de diciembre de 2020.

d) **No eliminación de la competencia**: finalmente, el acuerdo no debe ofrecer a las empresas la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos de que se trate.

   En este sentido, aunque el Acuerdo Sectorial tiene vocación de cubrir la totalidad del mercado, el hecho de que afecte a una parte lo más amplia posible de entidades (cuestión que, recordemos, es uno de los requisitos de la EBA para extender a las moratorias sectoriales los beneficios de las moratorias legales) no implica la desaparición de la competencia entre ellas.

   Aunque se acuerden entre las entidades los productos respecto de los que se facilita la concesión de aplazamientos de pago, este acuerdo no afecta a las condiciones en las que se comercializan los productos o las condiciones en las que se aplicaría la moratoria, que el Acuerdo Sectorial deja abierto a cada entidad.

   Tampoco impide que las entidades que pretendan aplazar pagos en supuestos no cubiertos por el Acuerdo Sectorial lo hagan, aunque en tal caso no reciban el tratamiento más beneficioso otorgado por la EBA.

   En todo caso, los mercados financieros son mercados en los que la competencia se desarrolla de forma vigorosa, con un gran número de operadores relevantes y en el que no cabe prever que el Acuerdo Sectorial tenga un impacto negativo en la competencia entre dichos operadores.

En suma, entendemos que en este caso puede sostenerse la concurrencia de los cuatro requisitos cumulativos de la exención individual, lo que determinaría, incluso en un escenario que apreciase efectos sobre la competencia, la compatibilidad del Acuerdo Sectorial con la LDC y el TFUE.

5. Conclusiones

Se incorporan a continuación las principales conclusiones del presente Informe:

- Los efectos económicos y sociales del COVID-19 serán muy importantes. Por esta razón, el Gobierno español ha adoptado un buen número de medidas encaminadas a minimizar en lo posible dichos efectos, a través, entre otros, de dos Reales Decretos-ley, el 8 y el 11/2020, en que se aprobaron dos medidas relevantes a los efectos del presente informe: una moratoria en el pago de cuotas de créditos hipotecarios (ampliada en el segundo Real Decreto-ley a otros tipos de crédito) y líneas de aval público para facilitar el acceso a la liquidez por parte de empresas y autónomos.

- El sector financiero español, como el de otros países, tiene un papel clave en la implementación de esas medidas pero, adicionalmente a las mismas, habrá de dar respuesta a las situaciones de muchos acreditados que no podrán acceder a la moratoria "legal". A tal fin, será necesario que se establezcan "moratorias contractuales" con finalidad equivalente a las de las moratorias públicas.

- Atendiendo a esta situación la UNACC ha decidido tomar la iniciativa de promover una moratoria sectorial que será ofrecida por sus entidades de crédito asociadas a los clientes que pudieran necesitarlas.

- Las características de esta moratoria sectorial hacen que encajen en el supuesto contemplado en las Directrices de la EBA que se han analizado en este Informe. En este sentido, puede afirmarse que el Acuerdo Sectorial cumple con los requerimientos de la Guía de la EBA.

  Por ello, consideramos que las moratorias contenidas en el Acuerdo Sectorial pueden acogerse al tratamiento prudencial excepcional previsto en el citado documento relativo a la identificación de refinanciaciones y la identificación de operaciones como en incumplimiento o "default".

- Desde la perspectiva de las normas de defensa de la competencia, entendemos que el Acuerdo Sectorial no entra en el ámbito de aplicación de la prohibición del artículo 1.1 de la LDC o 101.1 del TFUE por carecer de un objeto o efecto restrictivo.

  No obstante, incluso asumiendo a título de hipótesis la posibilidad de que el acuerdo pudiera tener algún tipo de efecto sobre la competencia entre las entidades, ello no afectaría a su legalidad, ya que, tanto por su naturaleza, característica y contexto, concurren en este caso los requisitos para apreciar la exención individual de los artículos 1.3 de la LDC y 101.3 del TFUE.

Cuanto antecede, salvo error u omisión involuntarios, constituye nuestra opinión sobre el tema de referencia con arreglo a nuestro leal saber y entender.

ANEXO I – Acuerdo sectorial facilitado