

***Exclusión financiera: actuaciones y propuestas*** (\*)

Fernando Zunzunegui

Universidad Carlos III de Madrid

[fernando.zunzunegui@uc3m.es](mailto:fernando.zunzunegui@uc3m.es)**Resumen**

Este artículo analiza la falta de acceso a los servicios financieros básicos, en particular, al efectivo y a los servicios de pagos, que conduce a la exclusión financiera de los colectivos más vulnerables, en particular a los mayores residentes en zonas rurales. Tras identificar el problema de exclusión financiera en un contexto de creciente digitalización, se examina el marco legal y la respuesta coordinada de las autoridades financieras con la industria a través del Plan y del Protocolo de Inclusión Financiera, y se analizan las respuestas al cuestionario realizado en el marco de este estudio con el fin de tener en cuenta la opinión de los principales interesados. Finalmente, se formulan algunas propuestas para hacer frente a la exclusión financiera.

**Abstract**

*This paper analyses the lack of access to basic financial services, in particular cash and payment services, which leads to financial exclusion of the most vulnerable groups, especially older people living in rural areas. After identifying the problem of financial exclusion in a context of increasing digitalisation, the paper examines the legal framework and the coordinated response of financial authorities with industry through the Financial Inclusion Plan and Protocol and analyses the responses to the questionnaire conducted as part of this study to consider the views of key stakeholders. Finally, some proposals are made to address financial exclusion.*

---

\* Este trabajo recoge el informe de igual título elaborado en julio de 2022 para el Defensor del Pueblo, siendo titular Ángel GABILONDO PUJOL. En la redacción del informe se ha contado con la colaboración de Paloma CORBAL IBÁÑEZ DE LA CADINIÈRE. Destinado a su publicación en la Revista de derecho bancario y bursátil [en prensa].

**Palabras clave:** Exclusión financiera, efectivo, servicios de pagos, digitalización

## Índice

SUMARIO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA II. MARCO REGULATORIO. III. LOS SERVICIOS FINANCIEROS BÁSICOS COMO SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL. IV. PROTECCIÓN REFORZADA DE LOS CLIENTES VULNERABLES. V. EL ACCESO A LA CUENTA BANCARIA. VI. EL ACCESO AL EFECTIVO. VII. CUESTIONARIO A LOS INTERESADOS. VIII. PROPUESTAS PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA. BIBLIOGRAFÍA. ABREVIATURAS. ANEXO I – CUESTIONARIO. ANEXO II – MEMORANDUM DE RESPUESTAS AL CUESTIONARIO.

## SUMARIO

El problema de la falta de acceso a los servicios bancarios es un fenómeno complejo que “aconseja incrementar la información con la que cuentan los poderes públicos para analizar el problema”.<sup>1</sup> Con este informe se pretende contribuir a este análisis con el fin de proponer medidas que eviten la exclusión financiera. En primer lugar, se identifica el problema de exclusión financiera en un contexto de creciente digitalización con referencias a las medidas que se están adoptando en otros países. A continuación, se examina el marco legal y la respuesta coordinada de las autoridades financieras con la industria a través del Plan y del Protocolo de Inclusión Financiera. Tras este acercamiento al problema, con el fin de tener en cuenta la opinión de los principales interesados, se analizan las respuestas al cuestionario realizado en el marco de este estudio.

La situación de exclusión financiera afecta a los colectivos más vulnerables, en particular a los mayores residentes en zonas rurales. Nos encontramos ante una situación de dificultad de acceder a los servicios financieros básicos, en particular, al efectivo y a los servicios de pagos. Se trata de una cuestión cuyo tratamiento ha sido impulsado por la demanda social puesta de manifiesto en la campaña «Soy mayor no idiota».

---

<sup>1</sup> Véase apartado VII final de la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, aprobado por el Consejo de Ministros de 5 de abril de 2022.

La ley consagra el principio de prestación presencial y personalizada de los servicios financieros, esencial para garantizar la inclusión de los más vulnerables. Sin embargo, la innovación tecnológica y la apertura del mercado financiero a la competencia Fintech ha ocasionado una reconversión bancaria con reducción de personal, cierre de sucursales y retirada de cajeros automáticos. De este modo, se automatizan las operaciones y la relación con la clientela, con pérdida de la relación personal cara a cara con el cliente. Esta pérdida de la relación personal afecta a la confianza en las entidades, crea inseguridad y merma la autonomía de la clientela más vulnerable, generando exclusión financiera.

El derecho comunitario a la cuenta de pagos básica carece de efectividad por la desatención de las entidades consentida por el Banco de España. A su vez, el derecho al acceso y uso del efectivo, reconocido en los Tratados europeos, que obliga a los comercios a aceptar el pago en efectivo por los consumidores, se ve progresivamente desplazado en favor de los medios de pago digitales.

El Plan de medidas para favorecer la inclusión financiera de las personas más vulnerables y especialmente de las personas de mayor edad que debe desarrollar el Gobierno es un primer paso en la buena dirección, pero es insuficiente para garantizar la inclusión financiera. Se hace necesario adoptar medidas legales adicionales de carácter imperativo y un sistema sancionador que disuada de conductas que provocan exclusión financiera.

Tras estas consideraciones, el estudio formula algunas propuestas para hacer frente a la exclusión financiera y lograr el bienestar financiero de toda la población, incluyendo una tabla resumen con un breve enunciado de las medidas que se proponen y la Administración destinataria.

## **I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **1.1. NOCIÓN DEL PROBLEMA DE EXCLUSIÓN FINANCIERA**

Se considera que hay exclusión financiera cuando falta o es difícil el acceso a servicios financieros esenciales, incluido el acceso al efectivo. Desde esta perspectiva, son servicios esenciales los de pagos, crédito y seguros. La integración en la vida económica

y social tiene como precondition el acceso a estos servicios básicos. La exclusión financiera es un factor que contribuye a la exclusión social. Una persona que tiene dificultades para acceder al efectivo, con acceso al crédito o al seguro penalizado por sus circunstancias personales, es una persona vulnerable. La inclusión financiera es una herramienta clave para reducir la pobreza e impulsar el bienestar.<sup>2</sup>

La exclusión financiera es un problema complejo con múltiples causas.<sup>3</sup> Surge de la falta y de las dificultades de acceso a los servicios financieros, por ejemplo, por recibir un trato inadecuado que puede llegar a ser discriminatorio.<sup>4</sup> Es un problema que puede darse tanto en zonas rurales, privadas del acceso al efectivo, como en zonas urbanas, con sucursales saturadas que ofrecen una baja calidad de servicio. En ambos casos, son las personas mayores y los clientes de menor renta, clientes clasificados como los «menos rentables», quienes pueden verse discriminados.

En España hay un problema incipiente de exclusión financiera. Parte de la población no tiene acceso ni puede contratar en condiciones de equidad servicios financieros básicos. Desde 2008, el número de oficinas bancarias se ha reducido cerca del 50%, con retirada del 20% de los cajeros automáticos.<sup>5</sup> Parte de quienes viven en zonas con menor densidad de población “carecen de un punto de acceso al efectivo en su municipio y en

---

<sup>2</sup> Véase BANCO MUNDIAL, *Inclusión Financiera*, “es un factor que propicia 7 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible” (vía <https://www.bancomundial.org/es/topic/financialeconomicinclusion/overview#1>).

<sup>3</sup> Véase CARBO, Santiago; GARDENER, Edward PM; MOLYNEUX, Philip: “Financial exclusion in Europe”, *Financial exclusion*, Palgrave Macmillan, London, 2005, pp. 98-111.

<sup>4</sup> El proceso de empeoramiento de la calidad en la prestación servicios bancarios es parte del problema de exclusión financiera. Véase FERNÁNDEZ-OLIT, B., RUZA, C., DE LA CUESTA-GONZÁLEZ, M., y MATILLA-GARCÍA, M.: “Banks and financial discrimination: What can be learnt from the Spanish experience?”, *Journal of Consumer Policy*, 42(2), 2019, pp. 303-323, que señalan una tendencia hacia una banca “low-cost” para atender al grupo de clientes menos rentables y más vulnerables (p. 319).

<sup>5</sup> POSADA RESTREPO, Diana: “Infraestructura del efectivo y vulnerabilidad en el acceso al efectivo en España”, *Boletín económico/Banco de España*, nº 3, 2021, p. 3. Desde el Banco de España justifican con escasa empatía estos ajustes: “En un momento de ajustes y reducción de costes en la red bancaria, parece justificada la decisión de cerrar oficinas con escaso número de clientes, probablemente, las menos rentables. En la mayoría de estos municipios que ven limitado su acceso al efectivo existen pocas posibilidades para su uso ya que carecen de bares o tiendas y se cerraron hace tiempo centros médicos y escuelas” (JIMÉNEZ GONZALO, Concepción; TEJERO SALA, Helena: “Cierre de oficinas bancarias y acceso al efectivo en España”, *Revista de estabilidad financiera*, nº 34, mayo 2018, pp. 47-48). Por el contrario, NAÑEZ ALONSO et al., proponen como alternativa la utilización de las farmacias como dispensadores de efectivo como «cash-back points» en zonas como Castilla y León, solución que se podría extender a gasolineras, supermercados y tiendas para evitar la exclusión financiera en zonas rurales (véase NAÑEZ ALONSO, Sergio Luis, et al., “Solutions to Financial Exclusion in Rural and Depopulated Areas: Evidence Based in Castilla y León (Spain)”, *Land*, 2022, vol. 11, no. 1, p. 74, *passim*, con conclusiones en p. 15).

un radio de 5 km”, con 1.300.000 personas en situación vulnerable en cuanto al acceso al efectivo.<sup>6</sup> Es un problema que se agrava al mantenerse la tendencia de cierre de sucursales y retirada de cajeros. Según datos del Banco Central Europeo,<sup>7</sup> en España las oficinas de las entidades de crédito han pasado de 46.065 en 2008 a 19.243 en 2021, con una reducción del 58 %, y los empleados han pasado de 276.497 en 2008 a 164.296 en 2021, con un descenso del 41%, lo cual compromete la atención personalizada en las oficinas.

Además, la banca tiende a subir comisiones, en particular de los servicios de pagos, para hacer sostenible su negocio, con el visto bueno del Banco de España para “contribuir positivamente a la estabilidad del sector”, aunque genere un riesgo de exclusión financiera.<sup>8</sup> Este problema afecta en particular a personas mayores, de baja renta y a residentes en zonas rurales. Son grupos vulnerables a la exclusión financiera. También tiene un impacto negativo en la inversión y en las pymes.<sup>9</sup>

En este estudio nos vamos a centrar en el acceso a la cuenta corriente y al efectivo como derechos básicos, aunque este concepto se extienda a ciertos seguros e incluso al crédito.<sup>10</sup> El acceso a la cuenta corriente bancaria y al efectivo son derechos complementarios e interdependientes. Las dos vías principales de acceso al efectivo, ya sea por ventanilla o por cajero, dependen de la cuenta corriente bancaria. El efectivo nutre las cuentas corrientes y el acceso al efectivo depende de la disponibilidad de una cuenta corriente.

---

<sup>6</sup> Según el índice de vulnerabilidad en el acceso al efectivo (IVAE). Véase POSADA RESTREPO, Diana: “Infraestructura del efectivo y vulnerabilidad en el acceso al efectivo en España”, *Boletín económico/Banco de España*, nº 3, 2021, p. 14.

<sup>7</sup> Véase EUROPEAN CENTRAL BANK, *Statistical Data Warehouse* (disponible en <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.pr220602~eaf6b332b2.es.html>).

<sup>8</sup> Véase FERRER Alejandro y PEREDA, Álvaro: “Análisis económico de las comisiones bancarias, su régimen jurídico y su relevancia para la estabilidad financiera”, *Revista de Estabilidad Financiera*, núm. 42, primavera 2022, p. 66.

<sup>9</sup> Véase BANCO DE ESPAÑA: “La distribución espacial de la población en España y sus implicaciones económicas”, *Informe Anual*, 2020, p. 305.

<sup>10</sup> De tal modo que se podría obligar a facilitar crédito a las pequeñas y medianas empresas que cumplan determinados presupuestos. Véase FUERTES, Mercedes: “El crédito que viene de Europa”, *Expansión*, 11 de noviembre de 2013, p. 38; LLORENTE SAN SEGUNDO, María Inmaculada: “Exclusión financiera e igualdad de trato en el acceso a servicios bancarios”. *Revista de Derecho Civil*, vol. VI, núm. 1, enero-marzo, 2019, pp. 414-422; PONCE SOLÉ, Juli, “Bancos privados y servicios de interés general. La Directiva 2014/92UE del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, y el acceso a cuentas de pago básicas”, en *Memorial para la reforma del Estado: estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, pp. 2395 y 2396.

## 1.2. DIGITALIZACIÓN Y EXCLUSIÓN FINANCIERA

La facilidad de acceso a servicios es un indicador del grado de desarrollo económico y social.<sup>11</sup> El acceso es más difícil para los residentes en zonas rurales. Estas dificultades se reflejan en particular en el acceso a los servicios financieros.<sup>12</sup>

El grado de acceso físico a los servicios financieros básicos, en particular al efectivo, es un factor determinante de la exclusión financiera.<sup>13</sup> Sin embargo, es habitual abordar el problema de la exclusión financiera bajo la premisa de la inclusión a través de canales digitales. Este planteamiento presume que la digitalización contribuye a la inclusión. Existe una Alianza para la Inclusión Financiera de las principales autoridades financieras con la industria con el objetivo de establecer una política de inclusión financiera favorable al acceso que utilice la tecnología y reduzca el coste, con un marco normativo de protección del consumidor y apoyo a las pymes, según recoge la Declaración Maya de septiembre de 2011.<sup>14</sup> Desde esta perspectiva, lo relevante es garantizar la inclusión financiera, objetivo que puede lograrse mediante la digitalización. Se busca la *financiarización* a través de la digitalización. Logrado este objetivo, no cabría hablar de exclusión financiera.

Así, entre las prioridades de actuación de la Estrategia de desarrollo sostenible 2030 se recoge la promoción de la digitalización como elemento clave para la inclusión financiera.<sup>15</sup> A su vez, en su Ponencia de estudio sobre el proceso de envejecimiento en España, el Senado recomienda, como medida para afrontar la brecha digital asegurar en servicios de consumo privado esenciales como los servicios bancarios, dar la opción de

---

<sup>11</sup> Véase ALLOZA, Mario et al: “El acceso a servicios en la España rural”, *Documentos Ocasionales*, Banco de España, nº 2122, septiembre 2021, p. 31.

<sup>12</sup> Con un déficit significativo en los municipios rurales, que se refleja que el 59% de este tipo de municipios carezcan de sucursal bancaria, que se incrementa al 79% en los municipios en riesgo de despoblación (BANCO DE ESPAÑA: “La distribución espacial de la población en España y sus implicaciones económicas”, *Informe Anual*, 2020, pp. 285-286).

<sup>13</sup> Véase POSADA RESTREPO, Diana: “Infraestructura del efectivo y vulnerabilidad en el acceso al efectivo en España”, *Boletín económico/Banco de España*, nº 3, 2021, p. 3.

<sup>14</sup> Véase ALLIANCE FOR FINANCIAL INCLUSION, *A Quick Guide to the Maya Declaration on Financial Inclusion*, junio 2012. Es una respuesta que requiere la colaboración pública-privada (véase BATIZ-LAZO, Bernardo; CARBO, Santiago; ROUSE, Marybeth, “All about the state: fifty years of innovative technology to deliver an inclusive financial sector”, *SSRN 3664177*, 2020).

<sup>15</sup> MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2013: *Estrategia de desarrollo sostenible 2030*, Centro de Publicaciones, p. 197 (disponible en <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/eds-cast-acce.pdf>).

los canales presenciales y/o telefónicos “hasta que se generalice la accesibilidad digital de las personas mayores”.<sup>16</sup> Así, la inclusión financiera se enmarca en la política de digitalización, con medidas transitorias que atienden de algún modo la prestación presencial de los servicios. Vamos hacia una banca digital que excluye la relación cara a cara con el personal de las entidades financieras.

Pero hay segmentos de la población, en particular el de personas de mayor edad, a quienes resulta extraño y arriesgado operar con dispositivos digitales y prefieren los canales tradicionales. El acceso digital no equivale a inclusión financiera.<sup>17</sup> El sistema financiero debe garantizar unos productos y servicios adecuados a las necesidades y preferencias de los usuarios bajo el principio de neutralidad tecnológica.<sup>18</sup> Ninguna tecnología debe tener preferencia sobre otra.<sup>19</sup> La banca digital no es un sustitutivo de los servicios financieros esenciales, en particular del acceso al efectivo.<sup>20</sup> La falta de capacitación aleja o dificulta el acceso a los servicios digitales por parte de los mayores y otros colectivos vulnerables. A su vez, conviene señalar que los municipios rurales tienen peor acceso a los servicios digitales.<sup>21</sup>

## II. MARCO REGULATORIO

---

<sup>16</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, núm. 259, 22 de noviembre de 2021, p. 100.

<sup>17</sup> En cualquier caso, se debería garantizar el acceso a todos los servicios de la banca digital, para lo cual es necesario disponer de un acceso de calidad. La baja cobertura digital y acceso limitado al efectivo se refuerzan negativamente. Véase ABARCA, Valeria; CONEJOS, Alberto; FUENTELESAZ, Lucio; JIMÉNEZ, Julio; PINILLA, Vicente y SÁEZ, Luis Antonio, et al., *Análisis del papel del dinero en efectivo en áreas despobladas en España*, 2021, pp. 16 y 17.

<sup>18</sup> Véase ESMA: *Response to the Commission Consultation Paper on Fintech: A more competitive and innovative financial sector*, “which means that market participants are able to compete on same terms and are free to use the technology they want as long as they comply their legal obligations” (p. 7).

<sup>19</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Request to EBA, EIOPA and ESMA for Technical Advice on digital finance and related issues*, 2 febrero 2021, p.1.

<sup>20</sup> Véase BANCO DE ESPAÑA: “La distribución espacial de la población en España y sus implicaciones económicas”, *Informe Anual*, 2020, p. 285.

<sup>21</sup> Con un déficit significativo de banda ancha, solo un 20% en hogares rurales pueden acceder a la calidad que permite mantener una videoconferencia, frente al 83% de los urbanos (BANCO DE ESPAÑA: “La distribución espacial de la población en España y sus implicaciones económicas”, *Informe Anual*, 2020, p. 286). Sin duda, garantizar el acceso a los servicios financieros, incluida la opción digital, contribuiría a dinamizar el entorno rural. Véase ALLOZA, Mario et al.: “El acceso a servicios en la España rural”, *Documentos Ocasionales*, Banco de España, nº 2122, septiembre 2021, p. 31.



## 2.1. MANDATO LEGAL DE LAS AUTORIDADES FINANCIERAS

En España, las autoridades financieras carecen del mandato expreso de hacer frente a la exclusión financiera.<sup>22</sup> No obstante, el Banco de España, como supervisor, está encargado de coordinar el Plan de medidas para favorecer la inclusión financiera que debe promover el Gobierno<sup>23</sup> y está proyectado que publique un informe semestral de inclusión financiera.<sup>24</sup>

Según el Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero (adelante, «ADCF»),<sup>25</sup> el mandato de esta autoridad comprende el impulso de la «educación financiera»,<sup>26</sup> concepto que comprende la formación digital que capacita para acceder a los servicios y productos financieros. Este mandato podría ampliarse a la inclusión financiera en colaboración con el Banco de España y las demás autoridades financieras sectoriales en el ámbito de sus respectivas competencias.

## 2.2. PRINCIPIOS DE PRESTACIÓN PERSONALIZADA DE SERVICIOS FINANCIEROS

Por mandato legal, el Gobierno debe promover “las modificaciones legislativas necesarias para garantizar la atención personalizada en los servicios de pagos a los consumidores y usuarios en situación de vulnerabilidad que lo demanden, sin discriminación motivada por «brecha digital»”.<sup>27</sup> Con el fin de dar cumplimiento a este

---

<sup>22</sup> En el Reino Unido se ha propuesto ampliar el mandato de la FCA para incluir entre sus objetivos la inclusión financiera HOUSE OF LORDS, *Tackling Financial Exclusion: A country that works for everyone? Follow-up report*, 24 April 2021, p. 31.

<sup>23</sup> Disposición adicional tercera de la Ley 4/2022 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

<sup>24</sup> Que deberá poner a disposición de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional (véase Disposición final tercera dos del Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero).

<sup>25</sup> Anteproyecto de Ley de Creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, aprobado por el Consejo de Ministros de 5 de abril de 2022.

<sup>26</sup> Artículos 1.1 y 9 del Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, aprobado por el Consejo de Ministros de 5 de abril de 2022.

<sup>27</sup> Disposición adicional segunda sobre el Plan de medidas para favorecer la inclusión financiera de las personas más vulnerables y especialmente de las personas de mayor edad, de la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, dándole un plazo de tres meses desde su entrada en vigor para cumplir este mandato. Recoge de algún modo la Proposición no de Ley 162/000930, BOCD, 4 febrero 2022, pp. 15-17, según la cual se



mandato, el Anteproyecto de ley de creación de la ADCF consagra el «principio de prestación personalizada de servicios financieros». En aplicación de este principio, las entidades financieras “asegurarán a su clientela la disponibilidad de canales presenciales, ya sea permanentes o intermitentes, o telefónicos o telemáticos”.<sup>28</sup> Hay que entender que esta disponibilidad de canales presenciales se debe aplicar a todas las entidades, incluidas las que están en principio diseñadas para operar en exclusiva a través de canales digitales. A estos efectos, se entiende por «prestación personalizada» aquella que tiene en consideración la edad de la persona a la que se prestan los servicios financieros, las características de población de la zona geográfica en la que reside y el nivel de competencias digitales, entre otras cuestiones. El proceso de aprobación de productos debe atender a este principio de prestación personalizada. Luego, al diseñar y producir el producto, hay que valorar las necesidades de prestación personalizada de los clientes a los que se destinada. Se trata de una mejora de gobernanza prevista de forma expresa para la producción y distribución de seguros.<sup>29</sup> En este sentido, para la DGSFP, el principio de prestación personalizada constituye un primer nivel de defensa del cliente contra la exclusión financiera.<sup>30</sup>

Según el Proyecto de Ley por la que se regulan los servicios de atención al cliente destinados a los consumidores y usuarios,<sup>31</sup> la empresa prestadora del servicio ha de garantizar una atención personal directa al cliente.<sup>32</sup> Se considera atención personal directa la ofrecida a través de un operador o agente comercial que contesta al usuario en tiempo real.<sup>33</sup> No obstante, para el «sector de servicios financieros y de seguros», el Proyecto de Ley da un plazo de seis meses desde su entrada en vigor “para aprobar las

---

insta al Gobierno para elaborar proyectos para garantizar la atención personal de las personas mayores evitando la exclusión social.

<sup>28</sup> Véase las disposiciones finales tercera, cuarta y quinta del Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, aprobado por el Consejo de Ministros de 5 de abril de 2022.

<sup>29</sup> Disposición final sexta del Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, aprobado por el Consejo de Ministros de 5 de abril de 2022, que –en una interpretación sistemática– habría que aplicar también a banca y a inversión.

<sup>30</sup> Respuesta al cuestionario de 11 de mayo de 2022.

<sup>31</sup> Publicado en el BOCG, de 10 de junio de 2011, Núm. 131-1.

<sup>32</sup> Artículo 8.1 del Proyecto de Ley por la que se regulan los servicios de atención al cliente destinados a los consumidores y usuarios.

<sup>33</sup> Artículo 8.2 del Proyecto de Ley por la que se regulan los servicios de atención al cliente destinados a los consumidores y usuarios.

normas necesarias para garantizar, en términos equivalentes a los de esta ley, la calidad de los servicios de atención al cliente de las entidades financieras y de seguros”.<sup>34</sup>

### **2.3. PLAN DE INCLUSIÓN FINANCIERA**

El Gobierno, en coordinación con el Banco de España y representantes de las entidades de crédito, debe elaborar un “Plan de medidas para favorecer la inclusión financiera de las personas más vulnerables y especialmente de las personas de mayor edad” (en adelante, «Plan de Inclusión financiera»).<sup>35</sup> Con este Plan se trata de acercar los servicios financieros a los usuarios, en especial en el medio rural y a personas mayores o con discapacidad. La ley marca las medidas que deben incluirse en este Plan, sin perjuicio de incluir otras que resulten pertinentes. Con estas medidas se trata de garantizar un acceso fácil y seguro a los servicios financieros. Unas son generales, relacionadas con la accesibilidad o la seguridad, y otras específicas, relativas a la organización del acceso. Entre las generales, destaca que se debe garantizar la atención presencial a las personas de mayor edad y otras que puedan verse afectadas por la brecha digital, acercando los servicios financieros a los usuarios especialmente en el medio rural. Entre las específicas, destaca la previsión de avisos de prioridad y reserva de cajeros para personas vulnerables, con ayuda de personal de apoyo. Las entidades de crédito son las principales destinatarias del Plan, pero también se contempla que el Gobierno impulse la actuación estratégica de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos (en adelante, «Correos»).

Este plan debe promover las modificaciones legislativas necesarias para garantizar la atención personalizada en los servicios de pagos para hacer frente a la brecha digital, como principal medida paliativa frente a la exclusión financiera.

---

<sup>34</sup> Disposición adicional primera del Proyecto de Ley por la que se regulan los servicios de atención al cliente destinados a los consumidores y usuarios; recogiendo de algún modo las alegaciones al Anteproyecto del Consejo de Consumidores y Usuarios de 2 de diciembre de 2021, p. 18, mencionadas en la respuesta de CECU al cuestionario de 22 de abril de 2022.

<sup>35</sup> Véase la disposición adicional tercera de la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica; Plan que se debería haber elaborado a más tardar el 2 de junio de 2022.

## 2.4. PROTOCOLO DE INCLUSIÓN FINANCIERA

El 21 de febrero de 2022, las tres patronales bancarias suscriben el Documento de actualización del Protocolo Estratégico para Reforzar el Compromiso Social y Sostenible de la Banca relativo a las medidas de inclusión financiera (en adelante, el «Protocolo de Inclusión Financiera»<sup>36</sup>). Entre las medidas de dicho Protocolo se incluye la mejora de la atención personalizada a los mayores o discapacitados con ampliación de horarios, trato prioritario, atención telefónica y canales adaptados, y la contribución a la economía inclusiva, en especial en las zonas rurales, con provisión de efectivo y otros servicios básicos, ofreciendo alternativas a través de agentes, oficinas móviles o mediante acuerdos con terceros. También se incluye el compromiso de formación tanto de los empleados como de los clientes, acompañando a la sociedad en el proceso de transformación digital. El Observatorio para la Inclusión Financiera creado meses antes queda encargado del seguimiento del Protocolo, elaborando un informe trimestral que podrá a disposición del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. También recoge el compromiso de elaborar un “mapa del acceso a servicios financieros en la España rural”<sup>37</sup>.

El Protocolo de la industria es un buen paso hacia la gestión del problema de exclusión financiera, pero es insuficiente. Las entidades de crédito pueden contribuir a solucionar el problema, pero es natural que como empresas con ánimo de lucro no contemplen entre sus propuestas la consideración de los servicios financieros como servicios universales, asumiendo el riesgo de prestar estos servicios no rentables para determinados colectivos, como pueden ser los mayores residentes en zonas rurales. Para atajar el problema de la exclusión financiera se requieren medidas legales y la asunción de nuevas competencias por parte de las autoridades financieras. Por esta razón, con buen criterio, se ha dado un

---

<sup>36</sup> En el protocolo original, suscrito por AEB y CECA en julio de 2021, se destacaba la preferencia de la clientela por los canales digitales y el compromiso de acompañar a la sociedad en este proceso con tres acciones: crear un Observatorio para la inclusión financiera, mejorar la accesibilidad a los canales digitales y reforzar la atención telefónica. Tras la acogida por el Gobierno de las reivindicaciones de los mayores manifestadas en la campaña «Soy mayor no idiota», se actualiza y amplía el principio 5 del Protocolo dedicado a las medidas de inclusión financiera, principio modificado también suscrito por la UNACC.

<sup>37</sup> El primer diagnóstico está siendo elaborado por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) bajo la dirección de Joaquín MAUDOS (véase [https://www.ivie.es/es\\_ES/ptproyecto/informe-la-inclusion-financiera-espana/](https://www.ivie.es/es_ES/ptproyecto/informe-la-inclusion-financiera-espana/)). Según la respuesta al cuestionario de AEB, CECA y UNACC de 28 de abril de 2022, «la idea es mostrar cómo el porcentaje de la población financieramente “excluida” y las distancias y tiempos medios de acceso disminuyen conforme se tienen en cuenta otras formas de acceso a los servicios financieros distintas a la oficina bancaria».

mandato legal al Gobierno para que apruebe un Plan de Inclusión Financiera que incluya las medidas enumeradas por el legislador provenientes en buena medida del Protocolo de la banca. Pero este Plan debe ir acompañado de reformas legales que garanticen su aplicación efectiva. En este sentido, el artículo 19.5 de la LGDCU permite establecer, en relación con las prácticas comerciales relativas a servicios financieros, “normas legales o reglamentarias que ofrezcan una mayor protección al consumidor”.

### III. LOS SERVICIOS FINANCIEROS BÁSICOS COMO SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL

En la Unión Europea se reconoce el derecho a los servicios financieros básicos que incluyen los servicios de pagos, el crédito y los seguros. En este ámbito se usan de forma indistinta las referencias a «servicio básico», «servicio universal» y «servicio de interés general».<sup>38</sup> El concepto de «servicio de interés general» sirve de referencia para configurar las «obligaciones de servicio público» o de «servicio universal».<sup>39</sup> Los servicios de interés económico general cubren una necesidad incluso cuando el mercado no hace suficientemente rentable la prestación de tales servicios.<sup>40</sup>

Frente a la categoría clásica del servicio público,<sup>41</sup> surgen otras figuras jurídicas como las «obligaciones de servicio», que se imponen a determinadas empresas privadas como los bancos<sup>42</sup>, y que responden a los principios constitucionales de igualdad y de

---

<sup>38</sup> La 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, enmarca el derecho a la cuenta básica en la «prestación universal de servicios de pago» (véase el Considerando 3 de la Directiva).

<sup>39</sup> TORNOS MAS, Joaquín: “El concepto de servicio público a la luz del derecho comunitario”, *Revista de Administración Pública*, nº 200, mayo-agosto 2016, pp. 193-211.

<sup>40</sup> Véase Comunicación de la COMISIÓN EUROPEA: *Los servicios de interés general en Europa*, Diario Oficial, C 17, de 19.1.2001.

<sup>41</sup> Referida a servicios de titularidad pública excluidos del mercado (véase TORNOS MAS, Joaquín: “El concepto de servicio público a la luz del derecho comunitario”, *Revista de Administración Pública*, nº 200, mayo-agosto 2016, pp. 193-211).

<sup>42</sup> FUERTES, Mercedes: “El crédito que viene de Europa”, *Expansión*, 11 noviembre 2013, p. 38. Sería el «fallo de mercado» que da lugar a la exclusión financiera lo que justifica que se impongan a la banca determinadas obligaciones de servicio “a fin de asegurar determinados niveles de calidad, seguridad, asequibilidad, accesibilidad o igualdad de trato” (véase ESTEBAN RÍOS, Javier: “La actividad bancaria como servicio de interés económico general: de la regulación a la prestación obligatoria de servicios”, *Revista de Derecho del Sistema Financiero*, enero-junio 2022).

protección del consumidor.<sup>43</sup> Para garantizar el principio de igualdad recogido en el artículo 14 de la Constitución, es necesario garantizar el acceso a los servicios financieros básicos y en particular al efectivo. Solo de este modo se puede evitar la exclusión social y financiera.<sup>44</sup>

A su vez, la prevención frente a la exclusión financiera responde al artículo 51 de la Constitución Española, según el cual los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo “los legítimos intereses económicos de los mismos”, promoviendo “la información y la educación de los consumidores y usuarios”, sin atribución de poder concreto alguno a los consumidores.<sup>45</sup> En el artículo 8 de la LGDCU se recogen los derechos básicos de los consumidores y usuarios, incluidos los más vulnerables, entre los que se encuentra la “protección de sus legítimos intereses económicos; en particular, frente a la inclusión de cláusulas abusivas en los contratos”, y la “información correcta sobre los diferentes bienes o servicios en formatos que garanticen su accesibilidad y la educación y divulgación para facilitar el conocimiento”. Son principios generales del Derecho del consumo, en aplicación del artículo 51 de la Constitución, siendo la información el instrumento habitual de protección de los intereses económicos de los consumidores para facilitar la “toma de decisiones óptimas para sus intereses”.<sup>46</sup>

Pero los servicios financieros forman parte de un sector específico alejado del núcleo básico de la protección de los consumidores y usuarios. En este sentido, la Directiva 2011/83/UE, sobre los derechos de los consumidores, no se aplica a los servicios financieros, que tienen una legislación específica;<sup>47</sup> si bien el Tribunal Supremo ha reconocido que la existencia de una normativa bancaria de transparencia y protección de

---

<sup>43</sup> Principios que fundamentan la Proposición no de Ley 162/000930, B OCD, 4 febrero 2022, para evitar la exclusión financiera de los más vulnerables.

<sup>44</sup> Véase LÓPEZ ROCA, Luis Fernando: *El principio de igualdad en la actividad financiera*, 2012, según el cual la banca en sus obligaciones de servicio está obligada a garantizar el acceso en condiciones de igualdad y a otorgar el mismo trato a los clientes (p. 379).

<sup>45</sup> PEÑA LÓPEZ, Fernando: “Derechos básicos de los consumidores y usuarios”, Rodrigo Bercovitz RODRÍGUEZ-CANO (coord.), *Comentario del Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (Real Decreto Legislativo 1/2007)*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2009, p. 117.

<sup>46</sup> Artículo 8.1.d) de la LGDCU, inciso final.

<sup>47</sup> Artículo 3.3.d) de la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores.

los consumidores no es óbice para que también sea aplicable la legislación general de protección de los consumidores.<sup>48</sup> Lo que falta es la debida coordinación entre el Derecho del consumo y la regulación financiera, así como la “protección de sus derechos mediante procedimientos eficaces, en especial en relación con las personas consumidoras vulnerables”.<sup>49</sup>

#### IV. PROTECCIÓN REFORZADA DE LOS CLIENTES VULNERABLES

El marco legal europeo de protección del consumidor resulta ineficiente para la protección de los más vulnerables. Parte de la noción de un consumidor medio, informado y razonable, alejada de la realidad.<sup>50</sup> Hay que cambiar de perspectiva y proteger al consumidor –de natural confiado– con una protección adecuada a su grado de vulnerabilidad.<sup>51</sup>

Una persona es vulnerable cuando su fragilidad la expone a un mal.<sup>52</sup> Vulnerable no equivale a incapaz. Son las circunstancias las que hacen a la persona vulnerable.<sup>53</sup> Según la OCDE, la vulnerabilidad del consumidor financiero puede surgir de características personales (edad, discapacidad), circunstancias personales (divorcio, pérdida de trabajo, situación económica), o condiciones externas (desigualdad, discriminación).<sup>54</sup> En relación con los productos y servicios financieros, la vulnerabilidad surge por razones

---

<sup>48</sup> Véase la Sentencia del Tribunal Supremo 241/2013, de 9 de mayo, sobre nulidad de cláusulas suelo, que cita la Sentencia del Tribunal Supremo 75/2011, de 2 de marzo, la cual considera que “la finalidad tuitiva que procura al consumidor la Orden de 5 de mayo de 1994 en el ámbito de las funciones específicas del Banco de España, en modo alguno supone la exclusión de la Ley 7/98 a esta suerte de contratos de consumidores, como ley general”.

<sup>49</sup> Artículo 8.f) de la LGDCU.

<sup>50</sup> Según ADICAE, “se ha legislado a espaldas del ciudadano real” (véase *Consumidores y usuarios vulnerables ante los servicios financieros y grandes temas del consumo - Estudio del concepto y causas del Consumidor Vulnerable en Servicios financieros, energía y telecomunicaciones*, 2020, p. 21).

<sup>51</sup> En línea con el Derecho canadiense. Véase ADICAE: *Consumidores y usuarios vulnerables ante los servicios financieros y grandes temas del consumo - Estudio del concepto y causas del Consumidor Vulnerable en Servicios financieros, energía y telecomunicaciones*, 2020, p. 28.

<sup>52</sup> Véase COUR DE CASSATION: “Les personnes vulnérables dans la jurisprudence de la Cour de cassation”, *Rapport Annuel 2009*, p. 57 (disponible en: <http://protection-juridique.creaihd.fr/content/les-personnes-vuln%C3%A9rables-dans-la-jurisprudence-de-la-cour-de-cassation>).

<sup>53</sup> Un cliente vulnerable es alguien que, debido a sus circunstancias personales, es especialmente susceptible de sufrir daños, sobre todo cuando una empresa no actúa con los niveles adecuados de diligencia (véase FCA, *Guidance for firms on the fair treatment of vulnerable customers*, FG21/1, febrero 2021).

<sup>54</sup> OCDE: *Report on the implementation of the Recommendation of the Council on High-level Principles on Financial Consumer Protection*, 7 enero 2022, p. 48.

económicas, de capacitación digital o de residencia.<sup>55</sup> Cualquiera en algún momento de su vida puede ser vulnerable. En Francia, son los bancos quienes deben evaluar la «fragilidad financiera» en función de las incidencias de pago o irregularidades en el funcionamiento de la cuenta atendiendo al saldo o a los gastos, con el fin de ofrecer servicios específicos a un precio máximo tasado.<sup>56</sup>

En España, el artículo 3.2 de la LGDCU considera «personas consumidoras vulnerables» “aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad”. Entre las personas vulnerables se incluyen las personas mayores, junto a las personas con discapacidad.<sup>57</sup> También los extranjeros, en particular los inmigrantes.<sup>58</sup>

La protección de los consumidores vulnerables se refuerza con políticas públicas destinadas “a prever y remover, siempre que sea posible, las circunstancias que generan la situación de vulnerabilidad, así como a paliar sus efectos”.<sup>59</sup> Toda actuación discriminatoria contra consumidores vulnerables se considera infracción en materia de defensa de los consumidores y usuarios.<sup>60</sup>

---

<sup>55</sup> Véase ADICAE: *Consumidores y usuarios vulnerables ante los servicios financieros y grandes temas del consumo - Estudio del concepto y causas del Consumidor Vulnerable en Servicios financieros, energía y telecomunicaciones*, 2020, p. 61.

<sup>56</sup> Article R312-4-3 *Code monétaire et financier*.

<sup>57</sup> Véase la extensa exposición de motivos de la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, que también incluye entre los colectivos vulnerables a mujeres y menores.

<sup>58</sup> Véase MATTARELLA, Giorgio: *L'inclusione finanziaria degli immigrati. La tutela del consumatore vulnerabile nei servizi bancari*, 2021, poniendo de relieve la vulnerabilidad de los inmigrantes atendiendo a factores lingüísticos y económicos (p. 22).

<sup>59</sup> Véase el artículo 19.6 de la LGDCU, y las previsiones específicas conforme al artículo 8.1.f) de la LGDCU, en particular en relación con el etiquetado y presentación de los bienes y servicios (artículo 18.2 de la LGDCU), la información necesaria en la oferta comercial de bienes y servicios (art. 20.2 LGDCU), la cooperación en materia de control de la calidad (artículo 43.I.c) de la LGDCU), la información previa al contrato (artículo 60.1 de la LGDCU), la prueba del ejercicio del derecho de desistimiento (artículo 72.II de la LGDCU), la información precontractual de los contratos a distancia o celebrados fuera del establecimiento mercantil (artículo 97.1 de la LGDCU) y la información específica para contratos celebrados en mercados en línea (artículo 97.bis.1 de la LGDCU).

<sup>60</sup> En los términos expresados en el artículo 47.1.1 de la LGDCU.



Los consumidores vulnerables deben ser objeto de una “especial atención, que será recogida reglamentariamente y por la normativa sectorial”.<sup>61</sup> Se debe prestar especial atención “a aquellos sectores que, debido a su complejidad o características propias, cuenten con mayor proporción de personas consumidoras vulnerables”.<sup>62</sup> En este sentido, para superar la brecha digital, en los servicios de pagos se garantiza la atención personalizada a los consumidores en situación de vulnerabilidad.<sup>63</sup>

## V. EL ACCESO A LA CUENTA BANCARIA

En la Unión Europea, el correcto funcionamiento del mercado interior depende de la prestación universal de servicios de pago.<sup>64</sup> El acceso a la cuenta bancaria es un derecho instrumental que permite contratar servicios básicos, como son los suministros eléctricos, de agua o gas, el alquiler de una vivienda, o la percepción de una prestación económica”.<sup>65</sup>

Se obliga a disponer de una cuenta corriente para el cobro de prestaciones sociales y para relacionarse con la Administración.<sup>66</sup> En España, el “salario, así como el pago delegado de las prestaciones de la Seguridad Social, podrá efectuarlo el empresario en moneda de curso legal o mediante cheque u otra modalidad de pago similar a través de entidades de crédito, previo informe al comité de empresa o delegados de personal”;<sup>67</sup> si bien el pago en metálico de obligaciones por la Tesorería General de la Seguridad Social “únicamente podrá utilizarse en los casos en que se realice con cargo a los fondos de

---

<sup>61</sup> Artículo 8.2 de la LGDCU.

<sup>62</sup> Artículo 17.3 de la LGDCU. En aras a la claridad, de conformidad con las normas de uso del español de la RAE (disponibles en <https://www.rae.es/dpd/g%C3%A9nero>), se utilizan indistintamente los términos “persona consumidora” y “consumidor”.

<sup>63</sup> Disposición adicional segunda de la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

<sup>64</sup> Véase el Considerando 3 de la Directiva 2014/92/UE

<sup>65</sup> Véase DEFENSOR DEL PUEBLO: *Informe Anual 2021*, pp. 390 y 391.

<sup>66</sup> Aunque el acceso a la cuenta es un derecho no una obligación (véase DÉFENSEUR DES DROITS: *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, 2019, p. 25.), de modo que el pago de prestaciones sociales no debería condicionarse a la posesión de una cuenta bancaria (véase Cour de cassation, civile, Chambre civile 2, 21 juin 2018, 17-13.468 disponible en <https://www.legifrance.gouv.fr/juri/id/JURITEXT000037135849/>).

<sup>67</sup> Artículo 29.4 del Estatuto de los Trabajadores.

maniobra y por el sistema de pagos a justificar”.<sup>68</sup> La jurisprudencia social permite denegar la prestación del desempleo si no se dispone de cuenta.<sup>69</sup>

A esta bancarización forzosa contribuyen las medidas que prohíben el uso de billetes para pagos que superen cierta cuantía o las dificultades para pagar en moneda metálica. La cuenta corriente ya no es una alternativa al pago en efectivo, es un servicio esencial, y así lo reconoce la Unión Europea.

El derecho de acceso a la cuenta, reconocido en la Directiva 2014/92/UE, garantiza el acceso a servicios de pago básicos a un precio razonable, evitando de este modo el cierre de cuentas por su elevado coste.<sup>70</sup> Al mismo tiempo, en clave de control fiscal, contribuye a la trazabilidad de la riqueza mobiliaria.<sup>71</sup>

Esta Directiva constituye un cambio en la política comunitaria de protección del consumidor financiero. Por vez primera se adopta en la Unión Europea una medida que considera esencial un servicio financiero. Al dar acceso a una cuenta de pago básica a todos los ciudadanos, se está reconociendo que este servicio reúne las características de los servicios de interés económico general.<sup>72</sup> Todos los consumidores residentes en la Unión Europea tienen derecho a una cuenta básica.

Este reconocimiento no está reñido con el carácter empresarial de los bancos. La actividad bancaria no es un servicio público, sino un servicio de interés económico

---

<sup>68</sup> Artículo 16.3.c del Real Decreto 696/2018, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento general de la gestión financiera de la Seguridad Social.

<sup>69</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, 538/2016, de 21 de junio de 2016, si bien esa regla “cede cuando se aportan razones serias que acrediten la inconveniencia del sistema de pago a través de transferencia”.

<sup>70</sup> 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, transpuesta al Derecho interno por Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones, y Orden ECE/228/2019, de 28 de febrero, sobre cuentas de pago básicas, procedimiento de traslado de cuentas de pago y requisitos de los sitios web de comparación.

<sup>71</sup> MELI, Vincenzo, “Il conto corrente di base tra inclusione finanziaria e controllo della circolazione della ricchezza”, *BBTC*, 1/2014, p. 57.

<sup>72</sup> «Prestación universal», según recoge el Considerando 3 de la Directiva 2014/92/UE.

general, y como tal, el legislador debe garantizar el acceso universal a un precio razonable de los servicios financieros básicos.<sup>73</sup>

Los Estados miembros tienen la obligación de designar al menos un proveedor de servicios de pago que ofrezca una cuenta de pago básica, dando a conocer la existencia de este nuevo servicio. La Directiva señala las características del servicio de pago básico, que debe incluir la apertura y cierre de la cuenta, el depósito y retirada de dinero, las domiciliaciones de pagos, el pago por tarjeta y la realización de transferencias. Este servicio tiene un límite: no permite descubiertos; lo cual es lógico, pues se obliga a la banca a prestar el servicio básico, pero no a la asunción de riesgos.

En España, todas las entidades de crédito deben dar a conocer y ofrecer cuentas de pago básicas en los términos establecidos en el artículo 3 del Real Decreto-ley 19/2017, de transposición parcial de la Directiva. Este servicio básico comprende el acceso a la cuenta, el depósito de fondos, la retira de efectivo en ventanilla o por tarjeta, así como las domiciliaciones y transferencias, hasta 120 operaciones al año. Las entidades sólo pueden cobrar tres euros al mes por este servicio,<sup>74</sup> siendo gratuito para los más vulnerables atendiendo a sus ingresos económicos y titularidad sobre inmuebles o sociedades mercantiles.<sup>75</sup> Las entidades deben ser proactivas en la promoción del servicio y no pueden condicionar su prestación a la contratación de seguros u otros productos vinculados. Las causas de denegación del servicio están tasadas.

Las solicitudes de apertura de cuentas básicas proceden de los colectivos más vulnerables,<sup>76</sup> pero hay dificultades para hacer efectivo el derecho a una cuenta básica. Según el Ministerio de Consumo, muchas personas que la necesitan y que tendrían derecho a ella no acceden a este servicio por dos razones: porque no saben que tienen derecho a ellas o no saben cómo conseguirlas, o también porque las entidades bancarias

---

<sup>73</sup> Véase ESTEBAN RÍO S, Javier: “Las cuentas de pago básicas: ¿el primer paso hacia una nueva vía de intervención pública sobre la actividad bancaria?”, *Revista de derecho bancario y bursátil*, vol. 39, n° 158, 2020, pp. 159-190.

<sup>74</sup> Artículo 4 de la Orden ECE/228/2019, de 28 de febrero.

<sup>75</sup> Artículos 2 y 3 del Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo.

<sup>76</sup> Véase BANQUE DE FRANCE: *Observatoire de l'inclusion bancaire - Rapport Annuel 2020, 2021*, p.11, que cita entre estos colectivos a los menores extranjeros no acompañados.

no están siendo todo lo proactivas que podrían.<sup>77</sup> El Banco de España ha detectado “diversas áreas de mejora regulatoria” en relación con las cuentas de pago básicas.<sup>78</sup>

La norma de transposición advierte del uso razonable que deben hacer los clientes de la cuenta básica no amparando el uso de servicios “ostensiblemente distintos” ni para “finalidades profesionales distintas a las que corresponde a un consumidor”.<sup>79</sup>

Pero lo cierto es que hay evidencias de que la banca dificulta el acceso a la cuenta de pagos básica.<sup>80</sup> Así, la banca condiciona su apertura a la suscripción de seguros y otros productos;<sup>81</sup> rechaza la apertura de palabra, sin comunicación escrita ni justificación;<sup>82</sup> las respuestas son discrecionales; se rechaza la apertura de cuenta básica con una justificación genérica.<sup>83</sup> En opinión del Defensor del Pueblo, esta mala praxis “vacía de contenido la normativa reguladora de las cuentas de pago básicas y ocasiona un grave perjuicio a las personas en situación de vulnerabilidad”.<sup>84</sup>

Las actuaciones del Defensor del Pueblo han dado lugar a la aprobación de unos Criterios comunes de buenas prácticas Banco de España-SEPBLAC sobre aplicación de la normativa de prevención de blanqueo al adoptar bloqueos o cancelar relaciones con la clientela”.<sup>85</sup> No obstante, siguen faltando unas directrices que de forma clara y sencilla,

---

<sup>77</sup> Entrevista sobre el cuestionario a la directora general de Consumo, de 10 de mayo de 2022.

<sup>78</sup> Véase BANCO DE ESPAÑA: *Memoria de Reclamaciones*, 2020, pp. 365 y 366, donde relaciona, en el Recuadro 2.4, las acciones de divulgación, así como las de supervisión y de colaboración institucional. Para diagnosticar el problema faltan datos sobre la evolución del número de cuentas básicas, datos que sí proporcionan otros supervisores (véase BANQUE DE FRANCE, *Observatoire de l'épargne réglementée - Rapport Annuel 2019*, 2020, pp. 9-11).

<sup>79</sup> Desde la perspectiva de la estabilidad, los beneficios de un modelo bancario que tiende a cobrar cada vez más por los servicios de pagos se pueden ver amenazados por “el servicio de cuenta básica –diseñado en origen para favorecer la inclusión financiera–”, según FERRER Alejandro y PEREDA, Álvaro: “Análisis económico de las comisiones bancarias, su régimen jurídico y su relevancia para la estabilidad financiera”, *Revista de Estabilidad Financiera*, núm. 42, primavera 2022, p. 85 y 86.

<sup>80</sup> Véase, por todos, Adoratrices et al.: *Cuentas de Pago Básicas: cuestionario general para la elaboración del informe de evaluación al que se refieren la DA tercera Real Decreto 164/2019, y la DA cuarta Orden ECE/228/2019, 2021/07* (disponible en [https://redacoge.org/wp-content/uploads/2021/07/Aportes\\_Cuestionario\\_consulta\\_publica.pdf](https://redacoge.org/wp-content/uploads/2021/07/Aportes_Cuestionario_consulta_publica.pdf)), donde 17 ONG describen las irregularidades detectadas con propuestas de clarificación normativa, mejora de la transparencia y formación de los empleados de banca.

<sup>81</sup> Véase DEFENSOR DEL PUEBLO: *Informe Anual 2021*, p. 389.

<sup>82</sup> Véase DEFENSOR DEL PUEBLO: *Informe Anual 2021*, p. 390.

<sup>83</sup> Véase Resolución a la reclamación R-202003834, reseñada en BANCO DE ESPAÑA: *Memoria de Reclamaciones 2020*, p. 362.

<sup>84</sup> Véase DEFENSOR DEL PUEBLO: *Informe Anual 2021*, p. 390.

<sup>85</sup> Criterios recogidos en BANCO DE ESPAÑA: *Memoria de Reclamaciones 2020*, pp. 429-430.

faciliten el ejercicio de este derecho.<sup>86</sup> Estas dificultades se acrecientan para los extranjeros ante la falta de concreción de los requisitos de identificación, con infundadas exigencias relacionadas con la prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, incluso cuando media una entidad social.<sup>87</sup>

## VI. EL ACCESO AL EFECTIVO

### 6.1. EL EFECTIVO COMO BIEN PÚBLICO

El servicio financiero más esencial es el acceso al efectivo. Lo más habitual es acceder al efectivo a través de los cajeros automáticos o por ventanilla en las sucursales bancarias como servicio asociado a la cuenta corriente. Los billetes y monedas que constituyen el dinero efectivo es el único medio de pago accesible a todo el mundo. Es un bien público.<sup>88</sup> Es la moneda de curso legal. Respaldo del dinero anotado en cuenta.

Desde la perspectiva del usuario, el efectivo es el medio de pago más inclusivo, crucial para los más vulnerables. Funciona como reserva de valor de gran utilidad para gestionar el presupuesto.<sup>89</sup> Ofrece autonomía y privacidad, características que lo diferencian del dinero anotado en cuenta. Sin embargo, frente al dinero digital, del que se destacan las ventajas y se silencian los riesgos, respecto al efectivo se destacan sus desventajas y se omiten sus cualidades. Hay que reconocer que el efectivo tiene mala imagen.<sup>90</sup> Se asocia a algo sucio, a la evasión fiscal o al crimen organizado que lo utiliza para el narcotráfico o el terrorismo. Para superar este relato convendría incluir en los planes de educación

---

<sup>86</sup> Dichas directrices deberían ser aprobadas por el BANCO DE ESPAÑA, en el marco de EBA, *Opinion of the European Banking Authority on 'de-risking'*, EBA/Op/2022/01, 5 January 2022.

<sup>87</sup> Véase DEFENSOR DEL PUEBLO: *Informe Anual 2021*, pp. 389 y 390. Las Proposiciones no de Ley 161/003900 y 161/003920, BOCD, 22 marzo 2022, pp. 52-56, instan al Gobierno a clarificar con medidas normativas la identificación y acreditación de la vulnerabilidad a efectos de apertura de cuentas de pago básicas, a solicitar al Banco de España que clarifique la diligencia debida en materia de prevención del blanqueo y del terrorismo de forma coherente con el ejercicio del derecho de acceso a la cuenta de pagos básica, y a impulsar la creación de la ADCF.

<sup>88</sup> COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación sobre una Estrategia de Pagos Minoristas para la UE*, COM/2020.592 final, p. 15. Véase DALINGHAUS, Ursula: *Cash matters, virtually irreplaceable: cash as public infrastructure*, 2019, pp. 13-19.

<sup>89</sup> Véase BANCO DE PORTUGAL, *Avaliação da cobertura da rede de caixas automáticos e balcões de instituições de crédito*, 2020, quien considera que el efectivo “garantiza mejor el derecho fundamental al anonimato y permite un mayor control de los gastos realizados” (p. 6).

<sup>90</sup> Véase EURO RETAIL PAYMENTS BOARD (ERPB): *Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash*, ERPB/2021/01525, noviembre 2021, pp. 30-32.

financiera campañas sobre el efectivo y sus cualidades frente a los riesgos del dinero digital.

El efectivo resulta esencial para la vida económica, en especial de los mayores. Aunque su uso decae y la pandemia ha acelerado el uso de tarjetas, móviles y otros medios digitales, el efectivo sigue siendo el medio de pago más importante para muchas familias y empresas.<sup>91</sup> Es el medio de pago más utilizado. La proporción del uso del efectivo para pagos en España (83%) está entre las mayores de la Unión Europea, muy por encima de la media.<sup>92</sup>

## 6.2. EL CURSO LEGAL Y SUS LIMITACIONES

Los billetes y monedas en euros constituyen el medio de pago de curso legal, de aceptación obligatoria y con capacidad para liberar de obligaciones de pago.<sup>93</sup> En este marco, el Eurosistema tiene una estrategia para garantizar el acceso al efectivo.<sup>94</sup> Según el Banco Central Europeo, “el pago en efectivo facilita la integración en la economía del conjunto de la población”.<sup>95</sup> La posibilidad de pagar en efectivo “sigue siendo muy importante para determinados grupos sociales que, por diversas razones legítimas, prefieren utilizar el efectivo en lugar de otros instrumentos de pago”.<sup>96</sup> “El efectivo es un medio de pago esencial para la tercera edad, los inmigrantes, los discapacitados, los ciudadanos socialmente vulnerables y cualquier persona con acceso limitado a los servicios digitales, y contribuye así a la inclusión”.<sup>97</sup> Resulta “esencial para la inclusión

---

<sup>91</sup> Véase PANETTA, F: “Cash still king in times of COVID-19”, *5th International Cash Conference «Cash in times of turmoil»*, 15 junio 2021.

<sup>92</sup> Véanse EUROPEAN CENTRAL BANK: *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE)*, diciembre 2020 y EUROPEAN CENTRAL BANK: *Payments Statistics*, July 2021.

<sup>93</sup> Véanse los artículos 127, apartado 2, cuarto guion, y 128, apartado 1, tercera frase, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, los artículos 3.1, cuarto guion y 16, tercera frase, de los Estatutos del SEBC, y la Recomendación 2010/191/UE de la Comisión, de 22 de marzo de 2010, sobre el alcance y los efectos del curso legal de los billetes y monedas en euros, a tenor de la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de enero de 2021, Hessischer Rundfunk, asuntos acumulados C-422/19 y C-423/19 (ECLI:EU:C:2021:63), apartados 46 a 49.

<sup>94</sup> Disponible en [https://www.ecb.europa.eu/euro/cash\\_strategy/html/index.en.html](https://www.ecb.europa.eu/euro/cash_strategy/html/index.en.html)

<sup>95</sup> Parágrafo 2.6 del Dictamen del BANCO CENTRAL EUROPEO de 1 de febrero de 2019, sobre las limitaciones a los pagos en efectivo (CON/2019/4).

<sup>96</sup> Parágrafo 2.10 inicial del Dictamen del BANCO CENTRAL EUROPEO de 15 de marzo de 2022, sobre las limitaciones a los pagos en efectivo (CON/2022/9).

<sup>97</sup> Parágrafo 2.10 final del Dictamen del BANCO CENTRAL EUROPEO de 15 de marzo de 2022, sobre las limitaciones a los pagos en efectivo (CON/2022/9).

de los ciudadanos socialmente vulnerables, como los mayores o los grupos de menores ingresos”.<sup>98</sup> En su opinión, la reducción a 1.000 euros de los pagos en efectivo,<sup>99</sup> supone un riesgo de exclusión financiera.<sup>100</sup> De hecho, el efectivo sirve de respaldo ante las caídas de los sistemas de pagos digitales manejadas por proveedores de servicios de pago.<sup>101</sup> También sirve de respaldo monetario en caso de crisis o de guerra. Las autoridades deben garantizar el buen funcionamiento del sistema de pagos, tanto de la infraestructura como de los servicios de ingreso y retirada de efectivo.<sup>102</sup>

En España, la “negativa a aceptar el pago en efectivo como medio de pago dentro de los límites establecidos por la normativa tributaria y de prevención y lucha contra el fraude fiscal” constituye una infracción en materia de defensa de los consumidores y usuarios.<sup>103</sup> Según la normativa fiscal, se prohíbe pagar en efectivo las operaciones, en las que alguna de las partes intervinientes actúe en calidad de empresario o profesional, con un importe igual o superior a 1.000 euros;<sup>104</sup> limitación que el BCE considera desproporcionada, con “efectos adversos no deseados en la condición de curso legal de los billetes en euros”.<sup>105</sup>

### 6.3. LA EXCLUSIÓN MONETARIA

---

<sup>98</sup> Véase EUROPEAN CENTRAL BANK: *The role of cash* (disponible en [https://www.ecb.europa.eu/euro/cash\\_strategy/cash\\_role/html/index.en.html](https://www.ecb.europa.eu/euro/cash_strategy/cash_role/html/index.en.html)).

<sup>99</sup> Recogida en el número 1 del apartado Uno de la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude, modificado por el artículo 18 de la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal.

<sup>100</sup> Parágrafo 3.2 del Dictamen del BANCO CENTRAL EUROPEO de 15 de marzo de 2022, sobre las limitaciones a los pagos en efectivo (CON/2022/9).

<sup>101</sup> Parágrafo 3.3 del Dictamen del BANCO CENTRAL EUROPEO de 15 de marzo de 2022, sobre las limitaciones a los pagos en efectivo (CON/2022/9).

<sup>102</sup> La Proposición no de Ley 162/000924, BOCD, 4 febrero 2022, pp. 3-5, incide en “mantener una infraestructura física viable” en garantía del acceso al efectivo como servicio universal, con prohibición de cobro de comisiones en las operaciones de ventanilla.

<sup>103</sup> Véase el artículo 47.ñ) de la LGDCU, con sanción que puede alcanzar los 10.000 euros.

<sup>104</sup> Véase el número 1 del apartado Uno de la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude, modificado por el artículo 18 de la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal.

<sup>105</sup> Parágrafo 3.5 del Dictamen del BANCO CENTRAL EUROPEO de 15 de marzo de 2022, sobre las limitaciones a los pagos en efectivo (CON/2022/9).



El efectivo es una herramienta fundamental contra la exclusión financiera de los más vulnerables.<sup>106</sup> La desaparición de efectivo crea un problema de exclusión monetaria.<sup>107</sup> Se debería garantizar el acceso al efectivo en el lugar de residencia o donde se efectúan de forma habitual las compras. Hay descenso en el uso del efectivo como medio de pago acentuado en la pandemia, y una tendencia global hacia el rechazo al pago en efectivo. Esta tendencia pone en cuestión la sostenibilidad de la infraestructura que facilita el acceso al efectivo y el derecho al uso del efectivo como medio de pago.<sup>108</sup>

El cierre de sucursales con retirada de cajeros está dificultado el acceso al efectivo, sobre todo en zonas rurales.<sup>109</sup> Las personas mayores o con problemas de movilidad son las más afectadas. Vamos hacia una sociedad sin efectivo que deja atrás a los más vulnerables. La vulnerabilidad surge y aumenta cuando la oferta de puntos de acceso al efectivo no atiende a las necesidades de uso de este medio de pago. Esta vulnerabilidad depende de la edad, pero también del nivel de renta o de estudios. Las personas mayores, de menor renta y menor nivel educativo usan el efectivo como medio de pago con mayor frecuencia. En España, un 3% de la población se encuentra en situación de vulnerabilidad media o alta en términos de acceso al efectivo. La gravedad de este problema se concentra

---

<sup>106</sup> Véase LUPO-PASINI, Federico: “Financial Inclusion and the “War for Cash””, *Law & Contemp. Probs.*, 2021, vol. 84, p. 19.

<sup>107</sup> Véase LUPO-PASINI, Federico: “Is it a wonderful life? Cashless societies and monetary exclusion”, *Rev. Banking & Fin. L.*, 2020, vol. 40, p. 155 ss. Sin embargo, ha existido una iniciativa parlamentaria tendente a la erradicación del efectivo. Véase Proposición no de Ley sobre la orientación del sistema tributario ante la crisis provocada por el COVID-19, que propone la “Eliminación gradual del pago en efectivo, con el horizonte de su desaparición definitiva” (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 73, 24 de abril de 2020, pág. 29), sin bien con una «autoenmienda» sobre la “reducción de los límites del pago en efectivo, con un objetivo a largo plazo, de una forma gradual, consensuada y coordinada en el ámbito de la Unión Europea” (véase Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, Núm. 125 30 de junio de 2020, p. 25), dando lugar a otra en su defensa (véase Proposición no de Ley relativa a las medidas para defender el uso del dinero en efectivo en el marco de la COVID-19, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Núm. D-100, 10/06/2020, pág. 75).

<sup>108</sup> Véase DE NEDERLANDSCHE BANK, *The role and future of cash*, Occasional Studies Volume 18-2, 2020, pp. 44-46. “La viabilidad futura de las redes de cajeros automáticos dependerá de la gestión y el reparto de los costes y beneficios de la infraestructura de efectivo entre las partes interesadas” (Euro Retail Payments Board (ERPB), *Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash*, ERPB/2021/0152525, November 2021, p. 23).

<sup>109</sup> Con mayor propensión al uso del efectivo. Véase ABARCA, Valeria; CONEJOS, Alberto; FUENTELES, Lucio; JIMÉNEZ, Julio; PINILLA, Vicente y SÁEZ, Luis Antonio, et al.: *Análisis del papel del dinero en efectivo en áreas despobladas en España*, 2021, p. 17.

en municipios de menos de 400 habitantes, con un 40% de la población mayor de 60 años y con un nivel de renta por debajo de la media nacional.<sup>110</sup>

Lo cierto es que los mayores y otros colectivos vulnerables siguen confiando en el efectivo como medio de pago. Privarles del derecho a acceder al efectivo y pagar en efectivo supone su exclusión social y financiera.<sup>111</sup> Conviene señalar que son los hogares con menor renta quienes hacen más uso del efectivo. Privarles del efectivo les excluye de la vida financiera y les empuja a la marginalidad. Resulta difícil para quien viene usando toda su vida el efectivo como medio de pago pasar a usar otro sistema ajeno a sus conocimientos y competencias. Los pagos digitales requieren unos medios y capacidades ajenos a buena parte de las personas mayores. Son barreras de entrada que pueden resultar infranqueables. No están capacitados y desconfían de los pagos digitales. Son muy sensibles a los problemas de seguridad y al fraude. En caso de algún incidente en los pagos digitales desconocen cómo gestionar el problema. Se encuentran perdidos en el mundo digital. Se sienten forzados a aventurarse en un medio que no controlan y que perciben como arriesgado. Deben recordar las contraseñas o apuntarlas, creando problemas de seguridad y dependencia. Piden un trato personal. Se quejan del abandono. La campaña «Soy mayor no idiota», a través de la plataforma Change.org, con más de medio millón de firmas, ha provocado la reacción política.<sup>112</sup> No es justo que la edad suponga una discriminación para el acceso al sistema de pagos; sobre todo, porque su opción por el dinero en efectivo es legítima y está amparada por los Tratados que forman parte de nuestra Constitución económica.

---

<sup>110</sup> Véase POSADA RESTREPO, Diana: “Infraestructura del efectivo y vulnerabilidad en el acceso al efectivo en España”, *Boletín económico/Banco de España*, nº 3, 2021, pp. 12-14.

<sup>111</sup> Véase BEUC, *Cash versus cashless: Consumers need a right to use cash*, 2019.

<sup>112</sup> Véase la Nota de prensa “El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital acoge la firma del protocolo de las entidades para garantizar la inclusión financiera y la atención personalizada de los mayores”, de 21 de febrero de 2022 (disponible en [https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/220221\\_np\\_banca.aspx](https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/220221_np_banca.aspx)). A esta campaña alude el Auto del Tribunal Supremo 8331/2022, de 25 de mayo, que considera de interés casacional esclarecer si la regulación existente en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en materia de derechos y obligaciones de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas resulta aplicable, con carácter supletorio, al ámbito tributario, cuestión que «entronca con el problema de la denominada "brecha digital" y una reciente campaña, en la que se ha puesto de relieve la necesidad del mantenimiento de la atención presencial en el sector bancario, no siendo dable que la actividad en este ámbito excluya a aquellas personas que no pueden -o quieren- que se desarrolle de forma electrónica.».

#### 6.4. MEDIDAS PARA GARANTIZAR EL ACCESO AL EFECTIVO

Desde las autoridades europeas se considera relevante que el acceso al efectivo siga siendo una opción sostenible y asequible para todos, con el fin de garantizar que los consumidores tengan una opción real de medios de pago que puedan y quieran utilizar y como respaldo en caso de interrupciones digitales.<sup>113</sup>

Algunas experiencias internacionales pueden servir de referencia para hacer frente a la exclusión monetaria. En Suecia se ha garantizado por ley el acceso a cierta distancia al efectivo por parte de la banca a las familias y la disponibilidad de realizar ingresos por parte de las empresas.<sup>114</sup> A su vez, en el Reino Unido se ha creado un grupo para coordinar la estrategia para garantizar el acceso al efectivo.<sup>115</sup>

En el Congreso se ha propuesto solicitar del Banco de España y la CNMV un informe sobre el coste del servicio de retirada de efectivo, con el fin de poder diagnosticar la situación y proponer medidas normativas que garanticen la accesibilidad al efectivo a un precio vinculado o ajustado al coste del servicio.<sup>116</sup> Es la «gran banca»<sup>117</sup> que opera en España quien podría asumir la carga social de garantizar el acceso gratuito al efectivo para personas vulnerables o para residentes en zonas rurales carentes de oferta de servicios de pagos. Son empresas privilegiadas que son rescatadas en caso de dificultades y deben asumir esta carga social *–do ut des–*.

Las autoridades deben garantizar el acceso al efectivo por parte de las familias con facilidades de depósito del efectivo por parte de comerciantes y empresarios.<sup>118</sup> La

---

<sup>113</sup> EURO RETAIL PAYMENTS BOARD (ERPB), *Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash*, ERPB/2021/01525, noviembre 2021, p. 51.

<sup>114</sup> Véase SVERIGES RIKSBANK: *Payments Report 2021*, p. 32 (disponible en <https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/betalningsrapport/2021/engelska/payments-report-2021.pdf>).

<sup>115</sup> «Joint Access to Cash Strategy Group», integrado por HM TREASURY, BANK OF ENGLAND, FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY (FCA) y PAYMENT SYSTEMS REGULATOR (PSR).

<sup>116</sup> Véase la Proposición no de Ley de 161/002283, BOCD, 13 mayo 2021, pp. 12-14.

<sup>117</sup> Por «gran banca» entendemos las entidades significativas que son objeto de supervisión por el BANCO CENTRAL EUROPEO (véase <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.listofsupervisedentities202202.en.pdf?f313d9dc5f74b24e1baf0210ab25d2de>).

<sup>118</sup> Con el fin de garantizar el acceso al efectivo existe un «EURO RETAIL PAYMENTS BOARD (ERPB) Working group on analysing access to and acceptance of cash» (véase su mandato en [https://www.ecb.europa.eu/paym/groups/erpb/shared/pdf/Mandate\\_of\\_the\\_working\\_group\\_on\\_access\\_to\\_cash.pdf](https://www.ecb.europa.eu/paym/groups/erpb/shared/pdf/Mandate_of_the_working_group_on_access_to_cash.pdf)).

efectividad de las medidas de acceso al efectivo, facilitando los pagos, quedan condicionadas por las facilidades de los comercios de ingresar en cuenta el efectivo recibido en pago de las ventas de sus bienes y servicios. Se trata de potenciar una economía circular en el ámbito monetario. Para su efectividad deberían generalizarse los cajeros que permiten reciclar el efectivo (*Cash Recycling Machine*), que permiten redistribuir billetes previamente depositados por otros usuarios.

La Directiva 2019/882 permite que las autoridades establezcan estándares para la accesibilidad al efectivo a través de cajeros adaptados a los clientes discapacitados.<sup>119</sup> En cualquier caso, los cajeros automáticos deben cumplir requisitos de accesibilidad para que se optimice su uso previsible por parte de las personas con discapacidad.<sup>120</sup>

La retirada de efectivo en puntos de venta puede ser una buena alternativa para garantizar el acceso al efectivo. Hay dos modalidades: retirada de efectivo en el punto de venta al realizar una adquisición de bienes o servicios (*cash-back*) o retirada de efectivo en el punto de venta no vinculada a la adquisición (*cash-in-shop*).<sup>121</sup> Son modalidades de acceso al efectivo complementarias, de especial utilidad en las zonas rurales.<sup>122</sup> En España hay iniciativas de *cash-back*,<sup>123</sup> pero hay obstáculos legales para desarrollar el *cash-in-shop*.<sup>124</sup> Para hacer efectiva esta alternativa habría que modificar la legislación

---

<sup>119</sup> Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios, que debe ser objeto de transposición a más tardar el 28 de junio de 2022.

<sup>120</sup> Por ejemplo, permitiendo enchufar un auricular para poder escuchar el texto mostrado en la pantalla [véase el anexo II de la Directiva (UE) 2019/882].

<sup>121</sup> Véase EURO RETAIL PAYMENTS BOARD (ERPB), *Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash*, ERPB/2021/0152525, noviembre 2021, p. 41 (disponible en [https://www.ecb.europa.eu/paym/groups/erpb/shared/pdf/16th-ERPB-meeting/Report from the ERPB working group on access to and acceptance of cash.pdf](https://www.ecb.europa.eu/paym/groups/erpb/shared/pdf/16th-ERPB-meeting/Report%20from%20the%20ERPB%20working%20group%20on%20access%20to%20and%20acceptance%20of%20cash.pdf)).

<sup>122</sup> Véase EUROPEAN PAYMENT COUNCIL (EPC), *Improving the Efficiency of the Handling of Cash “Recirculation Paper”*, 23 de octubre de 2019, p. 22 (disponible en <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/sites/default/files/kb/file/2019-10/EPC260-19%20Cash%20Recirculation%20Paper%20v1.0.pdf>).

<sup>123</sup> Como, por ejemplo, la aplicación TWYP, que permite retirar efectivo al hacer una compra en más de 4.000 comercios asociados (véase <https://www.ing.es/sobre-ing/sala-prensa/prensa-17-twyp4000comercios>).

<sup>124</sup> Pues se trata de un servicio de pagos sometido a la Directiva de servicios de pagos (PSD2), reservado a las entidades habilitadas. Véase EURO RETAIL PAYMENTS BOARD (ERPB): *Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash*, ERPB/2021/0152525, noviembre 2021, p. 41.

de servicios de pagos. Hay que dotar a este servicio de un marco legal específico que facilite su desarrollo.<sup>125</sup>

Los comerciantes deben tener incentivos para prestar estos servicios. Del mismo modo que son incentivados por plataformas como Amazon para que se conviertan en puntos de entrega de los productos contratados a través de la plataforma, también podrían ampliar su negocio, convirtiéndose en suministradores de efectivo. En este ámbito, el Banco de España debería aprobar unas directrices que garanticen la seguridad y la protección de usuario.

## VII. CUESTIONARIO A LOS INTERESADOS

Con el fin de conocer la opinión de las partes interesadas se ha diseñado un cuestionario dirigido a 26 organismos, entre los que se encuentran ministerios, autoridades financieras, patronales bancarias, asociaciones de consumidores y otras asociaciones y fundaciones.<sup>126</sup>

### 7.1. VALORACIÓN GENERAL

La inclusión financiera es un objetivo prioritario para el Gobierno y, de forma especial, para el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, quien lo considera “una pieza fundamental para que los ciudadanos puedan desarrollar su vida con plenitud, y es necesario garantizarla, de forma especial, para los colectivos más vulnerables”.<sup>127</sup> De esta forma, se aplican los Principios de alto nivel del G20 y la OCDE sobre la protección del consumidor financiero, en particular los relativos al bienestar financiero y de acceso e inclusión.<sup>128</sup>

Para lograr este objetivo de inclusión financiera, el Gobierno, en respuesta a la campaña «Soy mayor no idiota», lanzó un llamamiento a las patronales bancarias para la

---

<sup>125</sup> Como se ha hecho en el Reino Unido a través de la Financial Services Act 2021.

<sup>126</sup> En el Anexo I se recoge el cuestionario y en el Anexo II los organismos a los que se han remitido el cuestionario con referencia a las respuestas recibidas.

<sup>127</sup> Respuesta al cuestionario, de 25 de mayo de 2022.

<sup>128</sup> Véase OCDE: *Report on the implementation of the Recommendation of the Council on High-level Principles on Financial Consumer Protection*, 7 enero 2022 (disponible en: [https://one.oecd.org/document/C\(2022\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2022)7/en/pdf)).

adopción de medidas que mejorasen la atención a sus clientes. Este llamamiento dio lugar a la actualización y complemento del Protocolo de las patronales en materia de inclusión financiera. El Gobierno también viene adoptando medidas regulatorias<sup>129</sup> y ha puesto en marcha herramientas de formación a través de un convenio con el Banco de España y la CNMV para desarrollar el Plan de Educación Financiera. Conviene destacar que la información y formación de los mayores en relación con los productos financieros y bancarios es una de las medidas de la Estrategia Nacional de Personas Mayores.<sup>130</sup>

El Gobierno identifica las siguientes cinco líneas de defensa contra la exclusión financiera: el compromiso adoptado por las propias entidades financieras; la normativa general de conducta que deben cumplir las entidades; los servicios de atención al cliente y los defensores del cliente de las entidades; la nueva Autoridad de Defensa del Cliente Financiero; y los tribunales, a los que pueden acudir los ciudadanos que consideran que no han obtenido una respuesta satisfactoria en las vías anteriores.<sup>131</sup> Con este planteamiento, para solucionar el problema de exclusión financiera, el Gobierno confía en la autorregulación de las entidades en el marco de las normas de conducta sectoriales, bajo los criterios que fije la ADCF. Por supuesto, con la garantía de la tutela judicial efectiva.

A su vez, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital ha identificado las actuaciones concretas que el Banco de España, por su condición de supervisor, estaría en la mejor posición para llevar a cabo, destacando: la realización de un informe anual que permita evaluar la evolución de la inclusión financiera en España e identificar la necesidad de medidas adicionales; la elaboración de un informe que identifique las lagunas en la prestación de servicios financieros en el conjunto del territorio, que incluya una revisión de las mejores prácticas y recomendaciones a nivel

---

<sup>129</sup> Entre las que cabe destacar: Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario; 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; Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica; Anteproyecto de Ley de Autoridad Independiente de Defensa del Cliente Financiero, y Anteproyecto de Ley de Servicios de Atención al Cliente.

<sup>130</sup> Proyecto aprobado por el Pleno del Consejo Estatal de Personas Mayores de 30 de noviembre de 2017.

<sup>131</sup> Respuesta de la titular del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital al cuestionario, de 25 de mayo de 2022.

internacional y la valoración de las diferentes propuestas que se han planteado en el ámbito parlamentario; y el lanzamiento de un programa piloto que identifique soluciones eficaces para garantizar la prestación de servicios personalizados en el entorno rural, en línea con otras experiencias a nivel internacional con recomendaciones concretas para un despliegue rápido de las medidas que se muestren más efectivas.<sup>132</sup>

El Banco de España “comparte la relevancia del problema apuntado y la necesidad de abordar medidas dirigidas a asegurar la inclusión financiera”.<sup>133</sup> Como medida principal, el Banco de España elaborará un “Informe Anual de seguimiento la situación y de las medidas adoptadas para garantizar el acceso de la población española a los servicios bancarios”, como labor complementaria de seguimiento del cumplimiento de las medidas incluidas en el Protocolo de Inclusión Financiera de la Banca de 21 de febrero de 2022.

Hay que resaltar que el Banco de España ha publicado estudios de gran utilidad para analizar el problema de exclusión financiera en España, paso previo imprescindible para proponer medidas tendentes a evitar la exclusión financiera y garantizar el acceso a los servicios financieros esenciales.<sup>134</sup> En septiembre de 2021 constituyó un grupo de trabajo interno dedicado exclusivamente al reto de la inclusión financiera en sentido amplio.<sup>135</sup> Un resultado relativamente novedoso, que se ha documentado y se hará público en las próximas fechas, es que la dispersión de la población en España añade un reto adicional al acceso a los servicios bancarios frente a otros países,<sup>136</sup> lo que podría explicar, por ejemplo, que “los cajeros españoles son los que menos transacciones tienen de Europa”.<sup>137</sup>

---

<sup>132</sup> Respuesta del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital al cuestionario de 25 de mayo de 2022.

<sup>133</sup> Carta de respuesta al cuestionario de 6 de abril de 2022.

<sup>134</sup> Entre los más recientes cabe destacar POSADA RESTREPO, Diana. "Infraestructura del efectivo y vulnerabilidad en el acceso al efectivo en España." *Boletín económico/Banco de España*, n. 3, 2021, pp. 1-19 y ALLOZA, Mario et al, “El acceso a servicios en la España rural”, Banco de España, Documentos Ocasionales n° 2122, septiembre 2021.

<sup>135</sup> Entrevista sobre el Cuestionario al jefe de la División Análisis Sectorial del Banco de España, de 8 de junio de 2022.

<sup>136</sup> Entrevista sobre el Cuestionario al jefe de la División Análisis Sectorial del Banco de España, de 8 de junio de 2022.

<sup>137</sup> Entrevista sobre el Cuestionario al jefe de la División Análisis Sectorial del Banco de España, de 8 de junio de 2022.



La CNMV pone énfasis en que los servicios financieros digitales “abren nuevas oportunidades para mejorar los niveles de inclusión financiera, siendo un primer punto de entrada en el sistema financiero formal para aquellos no bancarizados, pobres y excluidos”.<sup>138</sup>

A su vez, Iberpay propone un Plan Nacional de Acceso a los Servicios Bancarios Básicos que, además de garantizar el acceso a servicios bancarios, asegure la distribución de billetes y monedas como un derecho universal. Un modelo de colaboración pública-privada que combina la imprescindible eficiencia del sistema bancario con la protección por los poderes públicos del acceso al dinero. Para Iberpay, se deben asignar recursos públicos para compensar la prestación de este servicio universal a cargo de las entidades de crédito.

La sensibilidad de las patronales bancarias hacia el problema las ha llevado a constituir un Observatorio con el propósito de actualizar el mapa de los puntos de acceso a los servicios financieros en España y poder detectar qué parte de la población española se encuentra con difícil acceso a los servicios financieros. También han asumido un compromiso de atención personalizada a las personas mayores y colectivos vulnerables en el marco del Protocolo de Inclusión Financiera.<sup>139</sup>

Tras la crisis financiera de 2008, las asociaciones de consumidores han estado más centradas en las reclamaciones de los clientes frente a los bancos que en hacer frente a exclusión financiera, con algunas excepciones.<sup>140</sup> Al igual que las patronales, reaccionan tras la campaña de los mayores. Es cuando el problema de exclusión financiera pasa a ser una prioridad de las autoridades y de las asociaciones sectoriales.

Para CECU, la “brecha digital, la falta de acceso a determinados servicios financieros y la carencia de atención personalizada está ocasionando nuevas dependencias en determinados colectivos vulnerables, siendo necesaria la adopción de medidas

---

<sup>138</sup> Respuesta al cuestionario de 26 de abril de 2022.

<sup>139</sup> Carta de respuesta a la remisión del cuestionario de 28 de abril de 2022.

<sup>140</sup> Véase ADICAE, *Consumidores y usuarios vulnerables ante los servicios financieros y grandes temas del consumo - Estudio del concepto y causas del Consumidor Vulnerable en Servicios financieros, energía y telecomunicaciones*, 2020; y OCU, *Consumidores vulnerables - Servicios financieros en el mundo rural*, diciembre 2021.

regulatorias y de vigilancia que restituyan el justo equilibrio en las relaciones entre los usuarios y los prestadores de los servicios financieros”.<sup>141</sup> La exclusión financiera, especialmente en el colectivo de personas mayores, constituye una de las grandes preocupaciones de esta asociación de consumidores. Propone la “creación de una banca pública que garantice la prestación del servicio y el respeto por los derechos de los usuarios”, que podría actuar a través de Correos.<sup>142</sup>

OCU, al igual que Iberpay, considera el acceso al efectivo como un servicio universal. Esta consideración le lleva a preguntarse quién debe asumir el coste de un servicio que, en condiciones de mercado, no estaría garantizado. Frente a Iberpay, que opta por una compensación a las entidades con recursos públicos, OCU propone un sistema de reparto entre las entidades que cubra los costes de instalación y mantenimiento del servicio universal de acceso al efectivo.

Denaria, asociación que tiene por objetivo la defensa del efectivo como medio de pago, propone la elaboración de un mapa de riesgos y situaciones de exclusión financiera. Aspecto compartido con las patronales bancarias y algunas asociaciones de consumidores (CECU y ASUFIN).

Según Correos, estamos ante “un cambio cultural que lleva tiempo y que debe tener la capacidad de integrar las distintas velocidades”.<sup>143</sup>

## 7.2. ANÁLISIS ESPECÍFICO

A continuación, pasamos a analizar las respuestas específicas recibidas tras remitir el cuestionario con el fin de proponer posibles soluciones.

### 7.2.1. Sobre la existencia de un problema de exclusión financiera

Salvo el Banco de España, que espera a un diagnóstico previo de la situación, todos los participantes en la consulta consideran que existe un problema de exclusión financiera.

---

<sup>141</sup> Correo de 6 de abril de 2022, en respuesta a la remisión del cuestionario.

<sup>142</sup> Correo de 6 de abril de 2022, en respuesta a la remisión del cuestionario.

<sup>143</sup> Respuesta al cuestionario de 8 de junio de 2021.

En este sentido, según el Banco de España “hay que valorar todos los datos para elaborar un diagnóstico riguroso de la situación como punto de partida previo a cualquier actuación en esta materia”.<sup>144</sup> De los estudios publicados se puede concluir que “No parece que exista, de forma generalizada, un problema de exclusión financiera significativo”, si bien hay grupos vulnerables, especialmente “en zonas rurales con población envejecida”. La sensación es que “esta necesidad se está cubriendo y que son pocos los municipios en los que habiendo perdido el acceso a sucursal bancaria desde 2008 no se han desplegado canales alternativos como oficinas móviles o agentes financieros. Es decir, de acuerdo con la evidencia preliminar, parece observarse que las entidades, de un modo u otro, habrían cubierto, al menos parcialmente, el servicio en aquellos municipios rurales más vulnerables”. Hay que tener en cuenta, según esta misma fuente, que “un municipio sin cajero ni acceso al efectivo que tampoco tiene ningún otro comercio es difícil que esté excluido dado que no existe la posibilidad de usar el dinero”. Por lo demás, “no se puede mirar sólo a la reducción en el número de oficinas y puntos de acceso presencial porque en paralelo se está produciendo un notable incremento de la inversión en digitalización. No se puede hablar de un aspecto sin mencionar el otro”; aspecto que ha sido puesto de relieve por las patronales bancarias en su Protocolo de Inclusión Financiera, según el cual la digitalización y los canales alternativos como el telefónico o Correos permiten “evitar que la inexistencia de una oficina bancaria suponga, por sí misma, la exclusión financiera”. Se relativiza el problema con argumentos cercanos a los de la industria.<sup>145</sup>

En un terreno intermedio se sitúa Iberpay, para quien la exclusión financiera no tiene una dimensión significativa, si bien la tendencia hacia la digitalización, con cierre de oficinas y cajeros, “podría empezar a provocar situaciones específicas de exclusión o de escasa competencia entre entidades financieras en determinadas zonas y para determinados colectivos”.<sup>146</sup> Hay que dotar de recursos públicos a la banca para que pueda

---

<sup>144</sup> Entrevista sobre el Cuestionario al jefe de la División Análisis Sectorial del Banco de España, de 8 de junio de 2022.

<sup>145</sup> Véase MAUDOS, Joaquín, “Bank restructuring and access to financial services: the Spanish case”. *Growth and Change*, 2017, vol. 48, nº 4, pp. 963-990, para quién “la accesibilidad financiera y la exclusión financiera no son lo mismo” (p. 987).

<sup>146</sup> Respuesta al cuestionario de 22 de abril de 2022.

facilitar la demanda de efectivo. Propone poner en marcha un «Plan Nacional de Acceso a los Servicios Bancarios Básicos» que garantizase el acceso al efectivo como derecho universal, en un modelo de colaboración pública-privada. Siguiendo este modelo de colaboración, la banca podría llegar a acuerdos con cadenas de supermercados, estancos, farmacias, redes de gasolineras, y Loterías y Apuestas del Estado para facilitar el acceso al efectivo.

Para Correos, hay un problema de exclusión financiera que pone en peligro la autonomía financiera tanto en el entorno rural como en el urbano: “Al igual que existe un Sistema Postal Universal, debería existir un Servicio Financiero Universal que garantice la autonomía financiera de todos los ciudadanos”.<sup>147</sup> Además, tiene que haber personas que ayuden a ejercer la autonomía financiera. La reducción de horarios, la falta de atención personalizada y la brecha digital han hecho que, *de facto*, ya no se presten los servicios bancarios básicos de manera universal.

Por otro lado, el Ministerio del Consumo considera que existe un problema de exclusión financiera que afecta a la persona consumidora vulnerable,<sup>148</sup> y aprecia que su estudio “será un trabajo muy útil también para este Ministerio”.<sup>149</sup> A su vez, la DGSFP considera que hay un problema de exclusión financiera y que la inclusión financiera debe ir más allá del acceso al efectivo y a los servicios bancarios básicos: debe extenderse a la contratación de seguros y de planes de pensiones.

A su vez, las asociaciones de consumidores son conscientes del problema de exclusión financiera, aunque no coincidan ni en su análisis ni en sus posibles soluciones. Así, para CECU, “existe un grave problema de exclusión financiera”, si bien para decidir las medidas legales y asignar recursos públicos resulta imprescindible un estudio previo, que aborde las necesidades especiales de las zonas rurales.<sup>150</sup> Los mayores y colectivos con necesidades especiales se encuentran con “barreras que merman su independencia y limitan su acceso a su propio dinero”,<sup>151</sup> con casos de exclusión por denegación de la

---

<sup>147</sup> Respuesta al cuestionario de 8 de junio de 2021.

<sup>148</sup> Entrevista sobre el cuestionario a la directora general de Consumo, de 10 de mayo de 2022.

<sup>149</sup> Correo de respuesta a la remisión del cuestionario de 5 de abril de 2022.

<sup>150</sup> Respuesta al cuestionario de 22 de abril de 2022.

<sup>151</sup> Respuesta de CECU al cuestionario de 22 de abril de 2022.

cuenta de pago básica.<sup>152</sup> El trato discriminatorio que dan las entidades financieras a las personas en situación de pobreza o exclusión social es revelador de una «apofobia bancaria», una prima de la pobreza que agrava la exclusión social y financiera. Ante la imposición de los servicios digitales, CECU propone el “derecho de un consumidor a abonar facturas o a cobrar ingresos sin tener que disponer de una cuenta bancaria”.

Para OCU, hay un «problema evidente de exclusión financiera» con dificultad de acceso al efectivo,<sup>153</sup> que se puede combatir con medidas que garanticen el acceso a los servicios bancarios esenciales y con el desarrollo de tecnologías inclusivas, mejora de la protección y seguridad de los mayores y programas de alfabetización digital y financiera.<sup>154</sup>

ADICAE vincula el problema de exclusión financiera al reto demográfico, factor estructural que requiere actuaciones políticas. Propone impulsar la economía inclusiva, en especial en las zonas rurales, con impulso de la digitalización y la formación digital de los mayores. Apoya las redes de agentes y las oficinas móviles conocidas (ofibuses) como medidas para facilitar el acceso al efectivo y a los servicios financieros básicos. Propone servicios de calidad adaptados a las necesidades de los clientes.

Para ASUFIN, en el proceso de digitalización hay colectivos desamparados: “sabemos que es un camino irreversible, pero en dicho tránsito no podemos dejar a nadie atrás”.<sup>155</sup> Desde esta perspectiva, AEFI, asociación que agrupa a las empresas que utilizan las nuevas tecnologías financieras, considera que en la llamada «España vaciada» hay un problema de acceso al efectivo y a los servicios bancarios cuya solución segura, eficaz y útil son las Fintech.<sup>156</sup> Recuerda que durante el confinamiento duro los ciudadanos pudieron acceder a sus cuentas y realizar operaciones gracias a la banca digital.

---

<sup>152</sup> En este punto propone realizar una campaña informativa sobre el derecho a obtener una cuenta básica.

<sup>153</sup> Respuesta al cuestionario de 29 abril 2022, ya que según su estudio el 25% de los que viven en municipios de 2.000 habitantes tiene que desplazarse más de 15 km para acudir a un cajero automático.

<sup>154</sup> Respuesta al cuestionario de 29 abril 2022, con remisión al informe OCU: *Consumidores vulnerables - Servicios financieros en el mundo rural*, diciembre 2021.

<sup>155</sup> Respuesta al cuestionario de 30 de abril de 2022.

<sup>156</sup> Respuesta al cuestionario de 21 de abril de 2022.

Denaria destaca, desde su propia perspectiva, que existe un problema de accesibilidad al efectivo que supone un factor de riesgo de exclusión financiera, en una senda de reestructuración del sector financiero que sigue avanzando y que obvia las dificultades de la digitalización para determinados grupos sociales.<sup>157</sup> Por razones de equidad y cohesión social, son necesarias medidas en defensa del efectivo. El sistema de acceso al efectivo debe ser considerado una infraestructura crítica, con medidas legales y acuerdos de colaboración pública-privada, para que el dinero siga siendo un medio de pago inclusivo, eficiente y sostenible para los consumidores.

Por fin, para Finsalud, fundación dedicada a impulsar la salud financiera, la “complejidad del sistema cada vez es más alta y las dificultades para acceder a él con fluidez rebasan las capacidades de una proporción importante de la población de más edad”.<sup>158</sup> Las posibilidades de mejora pasan por “oficinas de proximidad, número y buena disposición de los empleados y, a largo plazo, educación tecnológica de las personas mayores”. En su opinión, con un personal del banco que se va viendo reducido en número y rejuvenecido en edad, hay pocas posibilidades reales de dedicar atención a unos clientes que consumen más tiempo e ignoran las nuevas maneras de proceder.

### **7.2.2. Plan de Inclusión Financiera previsto en la Ley 4/2022**

Varias preguntas del cuestionario se refieren al Plan de Inclusión Financiera previsto en la Ley 4/2022, centradas en la suficiencia de su contenido o la conveniencia de completarlo con medidas legales adicionales, ya sea en garantía del acceso al efectivo o para facilitar el uso compartido de oficinas bancarias.

#### **7.2.2.1. Sobre la suficiencia del Plan**

Salvo para los supervisores, Iberpay y las patronales bancarias –que, tras adoptar su propio protocolo, prefieren esperar al estudio que han encargado sobre el mapa de la exclusión financiera–, los demás participantes en la consulta consideran insuficiente el Plan de Inclusión Financiera.

---

<sup>157</sup> Respuesta al cuestionario de 29 del abril de 2022.

<sup>158</sup> Respuesta al cuestionario de 26 de abril de 2022.

La CNMV considera suficientes las medidas del Plan a tenor de las actuaciones de este organismo incluidas en su plan de actividades para facilitar la interacción con las personas mayores. Iberpay considera que el Plan de Inclusión Financiera va en la dirección adecuada, aunque no incluya medidas para garantizar el acceso a los servicios bancarios básicos y al efectivo.

Correos considera que el Plan contiene medidas suficientes si se desarrollan “para que no queden como una mera declaración de intenciones”. Para Denaria, las medidas del Plan “no son suficientes”, pues se limita al consumidor vulnerable sin abordar el acceso al efectivo como derecho universal.

Las asociaciones de consumidores califican el Plan de Inclusión Financiera de mera «declaración de intenciones», de ser «demasiado genérico» o «lavado de imagen». Así, para OCU, las medidas del Plan “aún están por concretar y definir”, “no es más que una declaración de intenciones sin compromisos concretos”.<sup>159</sup> Son medidas acertadas que requieren modificaciones legislativas para ser efectivas. A su vez, CECU considera insuficientes y demasiado genéricas las medidas del Plan. Deja la concreción y ejecución “en manos de los propios agentes que han provocado la exclusión”. Critica que el Plan fomente “el uso de las herramientas digitales, que son precisamente las que generan la brecha digital”. Por su parte, ADICAE considera que el Plan es un lavado de imagen para superar la inquietud y protesta ciudadana.<sup>160</sup> Opina que es una «estrategia de reacción». Critica la ambigüedad del concepto de «consumidor vulnerable», que debería precisarse para hacer efectiva la protección. Propone un registro público de los consumidores más vulnerables.

Por lo demás, ASUFIN considera que el Plan contiene buenos propósitos, pero “hay que esperar a su desarrollo y al carácter obligatorio o voluntario de sus medidas”. Propone “aplicaciones básicas y de manejo más sencillo e intuitivo para determinados colectivos, como mayores o discapacitados, y que faciliten un trato personal”. En este sentido, AEFI,

---

<sup>159</sup> Respuesta al cuestionario de 29 abril 2022.

<sup>160</sup> En este mismo sentido, el sindicato CCOO considera que son medidas de cara a la galería, lo que hace falta es personal cualificado (véase la noticia “La falta de personal en la banca deja sin efecto el plan de atención a los mayores” vía <https://www.elindependiente.com/economia/2022/04/20/la-falta-de-personal-en-la-banca-deja-sin-efecto-el-plan-de-atencion-a-los-mayores/>).



desde la perspectiva de la industria Fintech, opina que es pronto para valorar el Plan de Inclusión Financiera. El consenso que existe es una buena noticia, pero también debería contarse con el sector Fintech, que “puede convertirse en un actor fundamental para lograr una verdadera inclusión financiera”.

#### **7.2.2.2. Sobre la conveniencia de medidas legales adicionales**

Para el Ministerio del Consumo, se necesitan buenas normas, pero también que la ciudadanía conozca sus derechos y cómo llevarlos a la práctica, y que existan agentes que se encarguen de que la aplicación de las normas sea efectiva.<sup>161</sup> Según la DGSFP, habría que ver los resultados de la aplicación inmediata del Plan de Inclusión Financiera para valorarlo con posterioridad. Iberpay es partidaria de la autorregulación en un modelo de colaboración pública-privada.

Las asociaciones de consumidores se muestran favorables a la adopción de medidas legales adicionales para garantizar la inclusión financiera. Así, para OCU, el acceso a los servicios bancarios básicos “debe garantizarse por ley”;<sup>162</sup> ADICAE defiende que deberían establecerse medidas legales para garantizar a los consumidores el acceso al efectivo; CECU considera primordial una regulación legal que garantice la efectividad de los de los servicios bancarios como servicios básicos, partiendo de la definición de «consumidor financiero»; y ASUFIN afirma que “el acceso al efectivo debe garantizarse mediante previsiones legales, no mediante protocolos voluntarios”.

#### **7.2.2.3. Sobre la garantía del acceso al efectivo en todo el territorio**

Desde la perspectiva del Banco de España, medir la exclusión financiera es difícil. La distancia al punto de acceso físico más cercano es una métrica y “no hay otra métrica objetiva y verificable que se pueda utilizar de forma generalizada”. Por otro lado, destaca la paradoja de que, siendo España el segundo país de la Unión Europea en cuanto al número de oficinas por habitante, exista una percepción de falta de oficinas, lo que puede guardar relación con la elevada dispersión de la población en el territorio y con el proceso

---

<sup>161</sup> Entrevista sobre el cuestionario a la directora general de Consumo, de 10 de mayo de 2022.

<sup>162</sup> Respuesta al cuestionario de 29 abril 2022.

de ajuste de la red de oficinas que ha experimentado el sector en los últimos años, más acusado que en otros países.<sup>163</sup>

Iberpay no es partidaria de establecer medidas legales para garantizar geográficamente el acceso al efectivo. Confía en la autorregulación y la colaboración pública-privada para encontrar soluciones. Sin embargo, Correos mantiene que debe existir un Plan integral que asegure el acceso al efectivo. En su opinión, las presiones a la banca pocas veces resultan efectivas, ya que no dejan de ser empresas privadas.

Entre las asociaciones de consumidores, CECU se muestra partidaria de garantizar por ley el acceso al efectivo en todo el territorio. Para ASUFIN, el problema no se circunscribe a las zonas rurales: “también en las grandes ciudades encontramos barrios y zonas que han sufrido una gran desbancarización”. Pide un estudio en profundidad que ofrezca un mapa de las zonas sensibles. En opinión de ADICAE, se debería garantizar el acceso o depósito de efectivo en un radio de 5 km. Considera la opción de obligar a implantar cajeros para evitar la exclusión financiera. La supresión de cajeros debería condicionarse a un previo informe de impacto.

Para Finsalud, desde la perspectiva de las personas mayores, considera adecuada una distancia máxima de 300 metros en el medio urbano y no más de 5 km en el rural, que se puede garantizar con ofibuses, con fechas concertadas de visitas a la localidad.

Para Denaria, se necesitan medidas legales en una planificación pública-privada que garanticen el acceso al efectivo en todo el territorio para que sea accesible y aceptado como medio de pago. Se debe aportar una respuesta suficiente y eficaz, de acuerdo con la diversidad territorial, orográfica y poblacional. También propone implantar la evaluación de impacto previa al cierre de oficinas o retira de cajeros.

#### **7.2.2.4. Sobre la conveniencia de crear centros de prestación compartida de servicios financieros**

En relación con las distintas alternativas, lo que está haciendo el Banco de España es hacer un recorrido entre todas estas alterativas en un documento que las aglutine: “el

---

<sup>163</sup> Entrevista sobre el Cuestionario al jefe de la División Análisis Sectorial del Banco de España, de 8 de junio de 2022.

objetivo es documentar qué opciones hay con sus pros y contras, pero no podemos decir cuál es la mejor”.<sup>164</sup>

Para Iberpay, ofrecer oficinas o cajeros multimarca es una idea excelente y se ofrece para ponerla en marcha aprovechando su posición neutral y su experiencia para impulsar proyectos sectoriales. Garantizar el acceso al efectivo y su aceptación como medio de pago es un reto global más allá de la banca. Hay alternativas a la oficina bancaria o el cajero automático, como el *cash-back*, el *cash-in-shop*, o la entrega de efectivo a domicilio a través de servicios de mensajería. Para Denaria, el fomento de cajeros “marca blanca”, en los que las diferentes entidades financieras compartan los ingresos y costes de su funcionamiento, es una solución positiva que debería incentivarse desde las administraciones públicas.

Las asociaciones de consumidores también se muestran favorables a las oficinas compartidas. CECU es partidaria de oficinas multimarca costeadas por el sector bancario. Para ADICAE, la prestación compartida de servicios financieros es una opción «interesante e innovadora», condicionada a la participación de las asociaciones de consumidores. En su opinión, el coste de estos centros y cajeros debería compartirse entre las entidades financieras en proporción a su peso en el sector. Deberían contar con un presupuesto para formación de los consumidores. Según ASUFIN, las oficinas compartidas pueden contribuir a mejorar la competencia en pueblos en los que solo queda una oficina de una entidad. OCU considera esencial mantener una infraestructura física.

### **7.2.3. Sobre la autoridad supervisora de la inclusión financiera**

#### **7.2.3.1. Sobre el papel de las autoridades sectoriales**

La mayoría de los interesados opinan que el Banco de España debería ser la autoridad de supervisión de la inclusión financiera. Para Iberpay, el Banco de España tiene las herramientas y el liderazgo para ser la autoridad supervisora de la inclusión financiera. A su vez, Denaria considera que lo relevante es asignar el mandato, si bien, por su esencia

---

<sup>164</sup> Entrevista sobre el Cuestionario al jefe de la División Análisis Sectorial del Banco de España, de 8 de junio de 2022.

supervisora, podría recaer en el Banco de España, lo cual exigiría una ampliación de sus medios materiales y recursos humanos.

Discrepa el Ministerio de Consumo, quien considera que el Banco de España debe velar por el buen funcionamiento del sistema financiero, objetivo distinto a la inclusión financiera, que tiene una dimensión social.<sup>165</sup> Desde un punto de vista político y de desarrollo normativo, “la cabeza de la protección de la inclusión financiera se ubica más del lado de la protección de las personas consumidoras y de la protección de los derechos sociales que del lado de la supervisión puramente financiera”; de tal modo que las normas de protección frente a la exclusión financiera “tienen que emanar del Ministerio de Consumo y del Ministerio de Asuntos Sociales”. Ministerio de Consumo y Banco de España miran el problema de la exclusión financiera “desde perspectivas a veces distintas, que no quiere decir que tengan que ser contradictorias, y por supuesto que hace falta la colaboración de la supervisión que lleva a cabo el Banco de España”. “Hay potencial para trabajar por la defensa de los derechos de las personas consumidoras en el ámbito financiero”.

CECU, sin descartar que sea el Banco de España quien vele por la inclusión financiera, critica su falta de independencia respecto de los intereses del sector bancario. Considera que el acceso a los servicios bancarios “requiere de colaboración entre la banca y las diferentes administraciones públicas”. ADICAE critica que los supervisores «hacen un control formal y no material». Para Correos, la inclusión financiera no es un ente tangible sobre el que el Banco de España pueda aplicar su sistema regulatorio.

En todo caso, la labor de supervisión del Banco de España debería ser compartida con las demás autoridades financieras en su respectivo ámbito de competencia.<sup>166</sup> La CNMV no es la institución en mejor situación para valorar si se debería y cómo mejorar el acceso al efectivo y a los servicios bancarios básicos, pero la “inclusión financiera” puede concebirse como un concepto más amplio referido a una amplia gama de productos y

---

<sup>165</sup> Entrevista sobre el cuestionario a la directora general de Consumo, de 10 de mayo de 2022.

<sup>166</sup> De conformidad con la respuesta al cuestionario de la CNMV de 26 abril 2022, para quien parece razonable que el Banco de España sea la autoridad de supervisión de la inclusión financiera “en tanto se circunscriba al acceso al efectivo y a los servicios bancarios”.

servicios financieros regulados.<sup>167</sup> “En este sentido, parece razonable que el Banco de España sea la autoridad supervisora de la inclusión financiera, en tanto que se circunscriba el concepto al acceso al efectivo y a los servicios bancarios. No obstante, si el concepto de “inclusión financiera” pasa a incorporar aspectos relacionados con la inversión en los mercados de valores, habría que tener en cuenta que afectaría a competencias propias de la CNMV”.<sup>168</sup> A su vez, en materia aseguradora y de previsión social habría que contar con la DGSFP.<sup>169</sup>

Para ASUFIN, el Banco de España, por su acceso a los datos del sistema de pagos, es la autoridad adecuada para supervisar la inclusión financiera, en colaboración con Iberpay. Al respecto conviene señalar que Iberpay, como gestor del Sistema Nacional de Pagos (SNCE) y del sistema de distribución de efectivo (SDA), cuenta con una infraestructura interbancaria y una logística que, en su opinión, “se podría utilizar para todo tipo de proyectos de manera colaborativa, aprovechando la posición central y neutral”.<sup>170</sup> Para OCU, el papel de Iberpay se debe circunscribir a lo relacionado con las cuestiones técnicas de la infraestructura. En este sentido, CECU considera que a Iberpay le corresponde garantizar la eficiencia del ciclo de distribución y retirada de efectivo.

### **7.2.3.2. Sobre el papel de la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero**

Según el Ministerio de Consumo, lo que debe hacer la ADCF es velar por el cumplimiento de las normas de protección frente a la exclusión financiera; por ejemplo, controlar que las entidades bancarias colaboran y son proactivas, como marca la ley, para que las personas consumidoras vulnerables puedan abrir cuentas de pago básicas.<sup>171</sup> Denaria destaca que el acceso al efectivo es un derecho del ciudadano, más allá de la condición de cliente financiero.

---

<sup>167</sup> Respuesta al cuestionario de 26 de abril de 2022.

<sup>168</sup> Respuesta al cuestionario de 26 de abril de 2022.

<sup>169</sup> Respuesta de la DGSFP al cuestionario de 11 de mayo de 2022.

<sup>170</sup> Respuesta de Iberpay al cuestionario de 22 de abril de 2022.

<sup>171</sup> Entrevista sobre el cuestionario a la directora general de Consumo, de 10 de mayo de 2022.

La CNMV es tajante al considerar que la ADCF no debería asumir ninguna función en relación con la inclusión financiera para garantizar el acceso al efectivo y a los servicios bancarios básicos.

Según Correos, el papel que debe asumir la ACF es el de “velar que el acceso a la financiación sea universal y, por tanto, no haya discriminación negativa que penalice los lugares donde no es rentable”.

CECU critica la falta de independencia de la ADCF “ya que su Consejo Rector estará formado por personas nombradas por el Gobierno y por personas pertenecientes al sector financiero”. Con un enfoque menos crítico, ASUFIN considera que la ADCF, al conocer de las quejas de clientes a los que se ha rechazado el servicio, puede contribuir a la protección del cliente en relación con la inclusión financiera. A su vez, OCU considera que la ADCF debería velar por el cumplimiento de las normas que garanticen la prestación de servicios financieros básicos.

#### **7.2.4. Sobre el papel que debería asumir Correos**

Por mandato legal, el Gobierno debe impulsar el papel de Correos frente a la exclusión financiera de los más vulnerables, con instalación de cajeros en sus oficinas en poblaciones sin este tipo de servicios, o con acuerdos de colaboración con las entidades de crédito para garantizar el ingreso y retirada de efectivo.<sup>172</sup>

Correos, en su propia opinión, es la única empresa pública capaz de asegurar el acceso al efectivo y promover la inclusión financiera, al contar con una red y una capilaridad que permite llegar a cualquier punto en condiciones de igualdad, “con más 6.000 servicios rurales y en más de 2.300 centros de productos y servicios, que suman un total de 8.381 puntos de atención en toda España”.<sup>173</sup> Destaca el servicio «Correos Cash», que permite que cualquier persona pueda ingresar o retirar dinero de su cuenta bancaria a través de las oficinas, y también hacer llegar dinero a cualquier domicilio a través de los carteros. La

---

<sup>172</sup> Véase la disposición adicional tercera, párrafo final, de la Ley 4/2022. La Proposición no de Ley 162/000930, BOCD, 4 febrero 2022, pp. 15-17, había instado al Gobierno a ampliar las actividades de Correos para garantizar el acceso de las personas mayores a los servicios financieros en los municipios de menos de 5.000 habitantes, para evitar la exclusión social y financiera.

<sup>173</sup> Respuesta de Correos al cuestionario de 8 de junio de 2022.

instalación de cajeros automáticos en oficinas es otra de las iniciativas desarrolladas para paliar las carencias de servicios bancarios en los entornos rurales. Con los nuevos dispositivos portátiles, se pueden pagar recibos o tributos aprovechando la visita del cartero. Correos aspira a convertirse en la “ventanilla única” que acerque los servicios a los ciudadanos, facilitándoles la vida y ahorrando desplazamientos. Es su forma de contribuir al bienestar financiero.

El Ministerio de Consumo considera que Correos, por su capilaridad, puede aportar soluciones al acceso al efectivo en la España vaciada; pero también se pueden explorar otras soluciones con servicios itinerantes como los cajeros móviles: “Son servicios básicos que debe asumir la banca en contrapartida a la reserva legal de la actividad bancaria que constituye su fuente de lucro. Debe ser fundamentalmente el sector privado quien asuma el coste”.<sup>174</sup>

Según Denaria, la amplia red de Correos hace factible su colaboración en el acceso al efectivo; si bien, podrían explorarse otras redes de coloración con gran capilaridad como las farmacias, expendedurías de tabaco y timbre del Estado, Loterías y Apuestas del Estado o las gasolineras.

La alternativa de Correos es una de las que está analizando el Banco de España, pero “no hay una decisión fácil porque no es fácil la gestión del efectivo”; “Correos tiene potencial, pero no es obvio cómo articular la gestión”.<sup>175</sup>

Los demás interesados mantienen una postura menos escéptica. Iberpay considera que Correos dispone de la infraestructura, distribución geográfica y granularidad necesaria para facilitar servicios bancarios básicos y acceso al efectivo a capas muy amplias de población. Para AEFI, los acuerdos con Correos y tiendas locales pueden ayudar a los mayores que viven en zonas rurales.

Las asociaciones de consumidores también se muestran favorables a la implicación de correos en la inclusión financiera. Para OCU, correos puede desarrollar un papel fundamental en la inclusión financiera, dada la capilaridad de su servicio, que permite

---

<sup>174</sup> Entrevista sobre el cuestionario a la directora general de Consumo, de 10 de mayo de 2022.

<sup>175</sup> Entrevista sobre el Cuestionario al jefe de la División Análisis Sectorial del Banco de España, de 8 de junio de 2022.



llegar a las zonas más despobladas. Según CECU, Correos podría actuar como oficina multimarca para todas las entidades o como intermediario de una entidad financiera pública que garantice el acceso a todos los servicios a un coste accesible. Las oficinas de correos son un buen lugar para instalar cajeros automáticos. A su vez, ADICAE considera que debería extenderse el servicio «Correos Cash», financiado por la tasa a pagar a la ADCF, como «servicio público» que debería garantizar el acceso al efectivo. Para ASUFIN, Correos puede tener un papel sumamente útil, si bien “debe dar cobertura a todas las entidades garantizando así la competencia”. Podría “convertirse en un centro compartido de servicios bancarios”.

#### **7.2.5. Sobre medidas innovadoras**

ADICAE propone que las autoridades financieras publiquen patrones que deben seguir las entidades para garantizar la accesibilidad que incluya una orientación domiciliaria con cita previa. También propone crear grupos de trabajo sobre inclusión financiera. En su opinión, se podría utilizar el Sandbox para la implantación de herramientas digitales que facilitaran el acceso a las operaciones financieras por parte de los consumidores. Para OCU, la tecnología es parte de la solución al problema de exclusión financiera en un marco de finanzas abiertas a operadores no bancarios.

AEFI considera que el Sandbox “por su naturaleza puede contribuir a garantizar el acceso a los servicios bancarios básicos”. Ya existen algunos proyectos que “apuestan por democratizar los servicios digitales con la filosofía de banca abierta”. Iberpay propone abrir cuentas con tarjeta de débito a los menores a partir de cierta edad. Cita algunas aplicaciones que facilitan el acceso al efectivo como innovaciones candidatas al Sandbox.

ASUFIN insiste en el *cash-back*, pero solo como medida complementaria del acceso a través de oficinas y cajeros. También propone fomentar el *cash-in-shop*. CECU propone un mayor control de las comisiones bancarias y establecer la gratuidad en las retiradas de dinero en los cajeros automáticos.

#### **7.2.6. Sobre el papel de la educación financiera y digital**

Hay consenso en el papel fundamental de la educación para hacer frente a problema de la exclusión financiera, aunque con distintos matices. Desde el Ministerio de Consumo se considera que la educación financiera y digital tiene un papel clave en la protección del consumidor financiero, pero “no se trata de hacerle responsable de sus decisiones, se trata de darle las herramientas para decidir”; porque, cuando hablamos de educación financiera, hay un peligro de despistarnos y poner la responsabilidad en el lado de la ciudadanía por no estar suficientemente formada o informada, cuando “que la ciudadanía esté formada e informada es una responsabilidad pública”.<sup>176</sup>

La formación financiera y digital se presenta por el Banco de España como una medida esencial para defender a los colectivos vulnerables frente a la exclusión financiera en el entorno rural.<sup>177</sup> Es un tema que el Banco de España viene abordando a través de la encuesta de competencias financieras, teniendo en cuenta que “quien no tiene competencias digitales no suele tener competencias financieras; suelen ser dos caras de la misma moneda, al menos en el caso de la población envejecida”.<sup>178</sup>

Para la CNMV, la educación financiera y las políticas de protección del consumidor “desempeñan un papel crucial para asegurar que los servicios financieros digitales sean más una oportunidad que una amenaza”, si bien exponen a los consumidores a nuevas amenazas, como riesgos de seguridad, cibercrimen, privacidad de datos y comportamientos arriesgados como las compras compulsivas; riesgos que se agravan cuando la escasa alfabetización financiera se combina con la falta de habilidades digitales.

Para la DGSFP, solo a través de la formación en competencias financieras y digitales puede evitarse la exclusión. En su opinión, se debería incluir en los currículos escolares.

Iberpay considera que la educación financiera y digital es un tema clave para prevenir a medio y largo plazo la exclusión financiera, en particular para que el ciudadano comprenda sus derechos, la importancia de su libertad de elección y su privacidad. Para

---

<sup>176</sup> Entrevista sobre el cuestionario a la directora general de Consumo, de 10 de mayo de 2022.

<sup>177</sup> BANCO DE ESPAÑA, 4.- La distribución espacial de la población en España y sus implicaciones económicas”, en *Informe Anual 2020*, pp. 305 y 306, mediante una imprescindible colaboración público con las entidades financieras.

<sup>178</sup> Entrevista sobre el Cuestionario al jefe de la División Análisis Sectorial del Banco de España, de 8 de junio de 2022.

la OCU, los programas de alfabetización digital y financiera pueden proporcionar a las personas mayores “conocimientos prácticos para alcanzar habilidades digitales y financieras básicas que les permitan en la medida de lo posible manejar sus finanzas evitando la exclusión o la dependencia de terceros”. Para Finsalud, la educación debe jugar un papel fundamental, pero “a corto y medio plazo resulta difícil para la población mayor cambiar de hábitos y aprender nuevas formas de actuación”.<sup>179</sup> AEFI considera fundamental la educación financiera y digital, que debería empezar en la etapa escolar. ASUFIN califica de «crucial» la educación financiera y digital, “base para garantizar que los ciudadanos accedan al sistema financiero en condiciones de razonable conocimiento” y “aunque pueda parecer una contradicción, la tecnología puede ser la vía para garantizar el acceso al efectivo”.

ADICAE también considera que la educación financiera y digital constituye uno de los grandes pilares de la inclusión financiera. Destaca la importancia de los programas de «alfabetización digital» a cargo de la banca, contando con las asociaciones de consumidores para su diseño y ejecución; si bien, considera que se debe abandonar el enfoque del Plan de Educación Financiera que coordinan Banco de España y CNMV porque, en su opinión, trata al consumidor como un cliente acrítico en lugar de generar clientes «responsables y sostenibles», enseñándoles a «reclamar y defenderse». A su vez, CECU propone “ejecutar programas de concienciación a las entidades bancarias para que la “desbancarización” no suponga la exclusión financiera”. La educación financiera debe servir “para que los consumidores conozcan sus derechos y cómo ejercerlos”. No debe convertirse en un vehículo para promocionar servicios financieros ni fomentar la bancarización. En opinión de esta asociación, las entidades deben garantizar la asistencia personalizada y presencial para que todos los clientes puedan operar con tranquilidad y confianza “provistos de la ayuda personal necesaria”.

Para Denaria, la educación financiera y digital es necesaria y muy positiva, pero no puede trasladarse la responsabilidad a las personas en situación vulnerable. La digitalización no puede ser la excusa para desatender al consumidor. La atención personal sigue siendo necesaria para evitar toda discriminación. Esta asociación concluye que la

---

<sup>179</sup> Respuesta al cuestionario de 26 abril 2022

prevención de la exclusión financiera requiere medidas expresas porque no se resuelve únicamente con una mejor conectividad o competencia digital y financiera, sino asegurando la distribución y acceso al dinero en efectivo.

Según Correos, estamos ante “un cambio cultural que lleva tiempo y que debe tener la capacidad de integrar las distintas velocidades”.

## **VIII. PROPUESTAS PARA LA INCLUSIÓN FINANCIERA**

Tras el análisis de las respuestas al cuestionario se proponen a continuación medidas para afrontar la exclusión financiera, en particular para los residentes en zonas rurales y personas mayores y otros colectivos vulnerables, con referencias a las administraciones públicas que pueden hacer efectivas las medidas que se proponen.

### **8.1. DIAGNÓSTICO DE LA EXCLUSIÓN FINANCIERA**

Frente a lo que ocurre en otros países, en España no se apreciaba por parte de las autoridades y asociaciones sectoriales un problema de exclusión financiera. Ha sido la campaña en redes sociales «Soy mayor no idiota» lo que ha hecho tomar medidas a las autoridades y a las patronales bancarias. Lo cierto es que el Protocolo de las patronales bancarias, asumido en buena medida por el Plan de Inclusión Financiera, se formula sin un estudio previo de la situación como respuesta reputacional de urgencia.

Ante la falta de atención al problema, carecemos de un estudio de análisis de la situación que permita un diagnóstico previo a la adopción de medidas. Las experiencias de otros países pueden servirnos como contraste, pero deben ser adaptadas a la situación y estructura del sistema financiero español. Por esta razón, convendría diagnosticar el problema para identificar las lagunas legales y de supervisión que impiden su adecuada prevención. El Banco de España ya ha sido señalado por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital para elaborar un informe sobre la exclusión financiera que atienda a los estándares internacionales. Asimismo, las patronales bancarias han encargado un informe que elabore un mapa del acceso a servicios financieros en la España rural como labor prioritaria del Observatorio para la Inclusión Financiera que han constituido.

Se recomienda al Banco de España que incorpore entre sus fuentes el informe proveniente de las patronales bancarias para ofrecer al Ministerio un diagnóstico de la situación necesario para valorar las medidas incluidas en el Plan de Inclusión Financiera con el fin de adaptarlas con posible inclusión de medidas adicionales.

## 8.2. PLAN NACIONAL DE ACCESO A LOS SERVICIOS FINANCIEROS BÁSICOS

Asumimos la propuesta de Iberpay de elaborar un Plan nacional de acceso a los servicios financieros básicos en un modelo de colaboración pública-privada que vaya más allá de las medidas incluidas en el Plan de Inclusión Financiera. Para lograr el bienestar financiero no basta con garantizar la inclusión financiera vía banca digital, es necesario garantizar el “acceso a productos y servicios financieros útiles y asequibles que satisfagan sus necesidades –transacciones, pagos, ahorros, créditos y seguros– prestados de forma responsable y sostenible.”<sup>180</sup>

Los servicios financieros básicos son «servicios de interés general» que generan «obligaciones de servicio público» o de «servicio universal». En principio, la banca –en particular, la banca de importancia significativa– debería compartir el coste de la prestación de estos servicios. Las entidades de crédito son empresas a quienes se reserva la captación de fondos del público en forma de depósitos y la llevanza de cuentas corrientes. Además, se protege su solvencia en aras a la estabilidad del sistema siendo beneficiarias de los procedimientos de resolución bancaria.<sup>181</sup> Las medidas de inclusión financiera mejoran su reputación y fortalecen la confianza que es la base sobre la que se sustenta el negocio financiero. Por todas estas razones, las entidades de crédito deberían asumir el coste de las medidas de inclusión financiera. No obstante, no deben descartarse compensaciones con recursos públicos por prestación a pérdidas de servicios financieros universales. Los bancos son empresas privadas con ánimo de lucro y la carga social que asuman debe ser compatible con su naturaleza empresarial. De tal modo que el Banco de

---

<sup>180</sup> Véase Banco Mundial, *Inclusión financiera*, disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/financialeconomicinclusion/overview>

<sup>181</sup> Véase sentencia del TJUE de 5 de mayo de 2022, según la cual: “si bien existe un claro interés general en garantizar en toda la Unión una protección fuerte y coherente de los inversores, no puede considerarse que ese interés prevalezca en todo caso sobre el interés general consistente en garantizar la estabilidad del sistema financiero”.

España y la CNMC deberían realizar un estudio conjunto para determinar y definir, en su caso, las vías de compensación a la banca como prestadora de servicios financieros básicos asumiendo obligaciones de servicio público que resulten compatibles con las ayudas de Estado desde el punto de vista del Derecho de la competencia.

### **8.3. NEUTRALIDAD TECNOLÓGICA**

La digitalización entraña un riesgo de exclusión financiera. Debe evitarse que una digitalización acelerada, impuesta por los nuevos modelos de negocio de la banca, deje atrás a los más vulnerables, con riesgo de exclusión social y financiera. Hay personas que carecen de competencias digitales o simplemente desean el trato personal. Por lo demás, la supresión del efectivo en aras a la eficiencia del dinero digital supone una exclusión monetaria contraria al curso legal del euro y a la soberanía monetaria. La opción por los servicios financieros tradicionales, como el acceso al efectivo y su utilización en el pago, debe preservarse como una opción legítima del ciudadano. Es el mercado, en el libre juego de la oferta y la demanda, quien debe determinar el uso de los servicios financieros digitales o analógicos

El mandato del Banco de España no incluye el fomento de la competencia ni el impulso de la digitalización. Su objetivo es velar por la estabilidad y la protección de la clientela, dejando al mercado que se vaya acomodando a las necesidades de los consumidores. En suma, debe aplicar el principio de neutralidad tecnológica, evitando tomar partido por las finanzas digitales. Este principio también rige para la CNMV y la DGSFP.

A su vez, la CNMC debe velar por la libre y leal competencia. Debe investigar las plataformas con poder de mercado que ofrecen aplicaciones de productos y servicios financieros. El estudio que realizó en 2018 se preguntaba sobre cómo Fintech “mejora la competencia y la eficiencia”, para llegar a la conclusión de que “la revolución Fintech impulsa la competencia en los diferentes segmentos del sector financiero y en el sistema en su conjunto”, siendo el resultado más probable que “Fintech aumente la competencia y la eficiencia en el sistema financiero”.<sup>182</sup> Según este estudio, Fintech “reduce los fallos

---

<sup>182</sup> CNMC, *Estudio sobre el impacto en la competencia de las nuevas tecnologías en el sector financiero (Fintech)*, de 13 de septiembre de 2018.

tradicionales del mercado” y “visibiliza cómo la competencia puede mejorar la eficiencia”, para concluir que las “autoridades deberían acomodarse al fenómeno Fintech a tenor de su impacto positivo en la competencia y la eficiencia”. Es una visión acrítica de un fenómeno que entraña riesgos de discriminación que pueden generar exclusión financiera.<sup>183</sup> En cualquier caso, la exclusión monetaria que genera la digitalización constituye un fallo de mercado que debe ser investigado por la CNMC.

Por todas estas razones, recomendamos que el Banco de España, la CNMV y la DGSFP, realicen un estudio sobre la aplicación del principio de neutralidad tecnológica. Asimismo, recomendamos que la CNMC amplíe su estudio sobre la industria Fintech para la mejor detección de prácticas anticompetitivas o discriminatorias que pueden originar situaciones de exclusión financiera.

#### **8.4. INFRAESTRUCTURA MONETARIA**

En defensa de la libertad monetaria, el efectivo es un bien público que debe ser preservado. Resulta imprescindible ante el riesgo de apagón digital.

Iberpay, como sociedad gestora del sistema nacional de pagos (SNCE), participada por las principales entidades de crédito, puede contribuir a garantizar el acceso al efectivo y a los servicios de pagos, en particular a los más vulnerables. Puede aportar soluciones innovadoras en el marco de la Estrategia de efectivo del Eurosistema. Iberpay. Dispone de los recursos técnicos y financieros para hacer realidad este objetivo.

Por esta razón, recomendamos que el Banco de España, en colaboración con Iberpay, prepare un plan de fortalecimiento de la infraestructura del efectivo que garantice el acceso al efectivo y a los servicios de pagos, y realice pruebas de esfuerzo periódicas como medida de seguimiento y mejora de esta infraestructura.

#### **8.5. CRITERIOS SOBRE EL CURSO FORZOSO**

---

<sup>183</sup> Véase IMF, *The Promise of Fintech: Financial Inclusion in the Post COVID-19 Era*, 2021, que presenta Fintech como “a new source of financial exclusion, notably among women, the poor, and the elderly” (p. 36).



Con el fin de favorecer el acceso al efectivo, el Banco de España, como autoridad monetaria integrada en el Eurosistema, podría aprobar criterios interpretativos del curso legal y del deber de aceptar el efectivo como medio de pago. Entre los factores que se deben tener en cuenta al regular el acceso al efectivo se encuentra la vulnerabilidad del cliente por razones de edad o de residencia, así como el nivel de renta y capacitación digital. Asimismo, debe asesorar al Gobierno para que modifique el límite a los pagos en efectivo adaptándolo a los dictámenes del Banco Central Europeo.

Por esta razón, remendamos que el Banco de España sea proactivo en la defensa de la moneda y en coordinación con el Banco Central Europeo apruebe criterios interpretativos del curso legal y del deber de aceptar el efectivo como medio de pago, sin restricciones que limiten la libertad monetaria de los ciudadanos.

## **8.6. GUÍA DE SERVICIOS DE PAGOS**

El Banco de España debería aprobar una guía de servicios de pagos con criterios técnicos sobre la apertura y cierre de cuentas corrientes, en garantía del acceso a los servicios de pagos y a la movilidad, facilitando el cambio de entidad a conveniencia del cliente.<sup>184</sup> En particular, esta guía debería recoger los criterios de apertura, mantenimiento y cierre de cuentas de pago básicas, fijando los principios de difusión de este tipo de cuentas por parte de las entidades. Debe garantizarse la efectividad del derecho a contar con una cuenta corriente básica. La actuación de las entidades debe ser proactiva para garantizar que todos los clientes las conocen y que todos los clientes que cumplen los requisitos para abrirlas pueden ejercitar con facilidad su derecho, esencial para la inclusión financiera. Los colectivos más vulnerables, como los menores extranjeros no acompañados, deberían tener acceso fácil y acompañado a la cuenta básica, con entrega de tarjetas de débito que contribuyan a su inclusión social y financiera.<sup>185</sup>

En dicha guía se debería contemplar como buena práctica en la prestación de servicios de pagos que se facilite a las personas mayores medios de pago seguros y accesibles,

---

<sup>184</sup> El Defensor del Pueblo ha detectado dificultades de españoles residentes en el extranjero ante la exigencia de desplazarse a la oficina para cerrar la cuenta (véase Informe Anual 2021, pág 391).

<sup>185</sup> Véase BANQUE DE FRANCE, *Observatoire de l'épargne réglementée - Rapport Annuel 2019*, 2020, p. 11.

como pueden ser los monederos electrónicos de bajo coste adaptados a sus necesidades («*Carer's Cards*» o «Tarjeta Cuidador»)<sup>186</sup>. Esta facilidad garantiza a los mayores y personas dependientes un acceso seguro al efectivo y a los servicios de pagos y contribuye a su autonomía monetaria. La entrega a un cuidador o persona cercana de la tarjeta de débito con el PIN genera un riesgo de abuso financiero.

Por lo demás, esta guía también debería fijar las directrices para la gestión de incidencias o fraudes que afectan al saldo en cuenta o a los servicios de pagos. Las entidades de crédito deberían disponer de un protocolo para la solución inmediata de los fraudes que afecten a sus sistemas y que puedan perjudicar a sus clientes, en particular en relación con los servicios de pagos. La gestión de las incidencias no debe condicionarse a la denuncia previa del cliente ante la policía. Lo aconsejable es que el cliente se dirija a su banco custodio, gestor de la cuenta, en quien ha depositado su confianza, para comunicarle la incidencia. Con esa alerta previa, el banco custodio podrá actuar de inmediato en defensa de su cliente. Es el banco custodio quien tiene el conocimiento y la competencia para, en su caso, poner en conocimiento de la policía aquellos hechos que pudieran ser constitutivos de delito. Dicha guía debería incluir un modelo de comunicación a la entidad de las incidencias que afecten al saldo en cuenta o la prestación de servicios de pagos.

Por esta razón, se recomienda al Banco de España que apruebe una guía de servicios de pagos que incluya los criterios técnicos sobre la apertura y cierre de cuentas, en particular de la cuenta básica, con referencia a la entrega de tarjetas de débito adaptadas las necesidades de las personas mayores, así como el protocolo a seguir en caso de incidencias o fraudes que pueden afectar al saldo en cuenta o a los servicios de pagos, orientado a la solución inmediata de las incidencias, recogiendo el modelo que se recomienda utilizar por los clientes para la comunicación de las incidencias.

## 8.7. ESTUDIO DE IMPACTO PREVIO AL CIERRE DE SUCURSALES

---

<sup>186</sup> Véase <https://www.moneyhelper.org.uk/en/family-and-care/illness-and-disability/carers-card-accounts>

El acceso al efectivo y a los servicios bancarios básicos debe quedar garantizado en todo el territorio. Con este objetivo, debería obligarse a las entidades bancarias a realizar un estudio de impacto con antelación al cierre de sucursales, valorando compartir la última oficina del pueblo o convertirla en una oficina multimarca.

La provisión de servicios bancarios por una entidad, «la última sucursal del pueblo», no garantiza la competencia. A su vez, el cierre de la última sucursal da lugar a problemas de exclusión financiera. Las oficinas móviles o los agentes financieros no ofrecen una alternativa eficiente.<sup>187</sup> No ofrecen los servicios de una sucursal bancaria. Tampoco los acuerdos con Correos permiten garantizar suficientemente el acceso a los servicios financieros básicos. Hay que considerar otras alternativas. En poblaciones donde no es rentable para una entidad el mantenimiento de una oficina podría ser obligatorio compartir la oficina entre varias entidades para garantizar el acceso al efectivo y a los servicios financieros básicos. Las oficinas compartidas permiten garantizar estos servicios y fomentar la competencia.<sup>188</sup> También debería obligarse a compartir el último «cajero en el pueblo» en aras al fomento de la competencia e inclusión financiera.

El Banco de España debería facilitar el cumplimiento de estas obligaciones mediante la aprobación de una guía que recoja los criterios que se deben aplicar por parte de las entidades bancarias en el cierre de sucursales con retirada de cajeros, condicionando el cierre a la previa evaluación del impacto en el acceso a los servicios financieros básicos por parte de la clientela afectada, con el deber de comunicar las alternativas existentes para acceder a dichos servicios. La evaluación anual del cumplimiento de esta guía debería ser incluida en la Memoria anual del Departamento de Conducta en el Mercado.

Por esta razón, se recomienda que se adopten iniciativas legislativas para obligar a las entidades bancarias a realizar un estudio de impacto con antelación al cierre de sucursales con retirada de cajeros, y a compartir con otros proveedores «la última sucursal del

---

<sup>187</sup> En contra JIMÉNEZ GONZALO, Concepción; TEJERO SALA, Helena: “Cierre de oficinas bancarias y acceso al efectivo en España”, *Revista de estabilidad financiera*, n° 34, mayo 2018, quienes consideran que estas facilidades minoran el “impacto en términos de acceso al efectivo que la reducción de oficinas bancarias y cajeros automáticos pueda tener en la población” (p. 51).

<sup>188</sup> Véase la nota “Pivotal moment as banks, consumer groups, Post Office and LINK join forces to help protect cash services” disponible en <https://www.ukfinance.org.uk/press/press-releases/pivotal-moment-banks-consumer-groups-post-office-and-link-join-forces-help-protect-cash-services>.

pueblo». Asimismo, se recomienda al Banco de España que apruebe una guía para cierre de sucursales y retirada de cajeros.

### **8.8. MEDIDAS ALTERNATIVAS DE ACCESO AL EFECTIVO**

El Protocolo de Inclusión Financiera de la banca recoge medidas que pueden contribuir a la inclusión financiera y a facilitar el acceso al efectivo, como los ofibuses y los agentes. En este sentido, como medida alternativa para evitar la exclusión financiera en zonas rurales, se propone impulsar el *cash-back* y *cash-in-shop* en farmacias, así como en gasolineras, estancos, supermercados, entre otras redes comerciales.

Las nuevas tecnologías pueden aportar soluciones innovadoras a la exclusión financiera generada por el cierre de sucursales y retirada de cajeros. Estas alternativas se podrían probar en el Sandbox. En la selección de proyectos para el espacio controlado de pruebas debería apreciarse de oficio como un elemento favorable para su inclusión en el Sandbox aquellos que faciliten soluciones innovadoras para garantizar la inclusión financiera.

Por esta razón, recomendamos al Banco de España que estudie el *cash-back*, con unas directrices que garanticen la seguridad y la protección de usuario, y las reformas legales necesarias para posibilitar el *cash-in-shop*, es decir, la retirada de efectivo en comercios sin necesidad de realizar una compra. Estas alternativas se podrían probar en el Sandbox regulatorio con monitores del Banco de España.

### **8.9. POTENCIACIÓN DE CORREOS COMO PRESTADOR DE SERVICIOS FINANCIEROS BÁSICOS**

Correos puede ser otra alternativa para facilitar el acceso a servicios financieros básicos, pese a la suspicacias expresadas por el Banco de España. Los acuerdos con Correos favorecen la inclusión financiera con posibilidad de ingresar y retirar efectivo. Como tiene previsto Correos, este tipo de convenio debe quedar abierto a todas las entidades bancarias. Además, se podría valorar la habilitación de Correos como entidad de pagos o de dinero electrónico.

Por esta razón, se recomienda al Banco de España la creación de un grupo de trabajo para que estudie cómo se podría potenciar Correos como herramienta eficaz contra la exclusión financiera.

#### **8.10. AUTORIDAD ENCARGADA DE PREVENIR LA EXCLUSIÓN FINANCIERA**

La inclusión financiera no se encuentra entre los mandatos de las autoridades financieras. No obstante, la mayoría de las respuestas al cuestionario se muestran partidarias de atribuir al Banco de España la vigilancia para prevenir la exclusión financiera. Labor que debería ser compartida con las demás autoridades financieras.

El Anteproyecto de Ley de creación de la ADCF podría enmendarse para incluir de forma expresa en su mandato velar por la inclusión financiera en colaboración con las autoridades financieras sectoriales para garantizar el acceso a los servicios financieros básicos, en particular al efectivo, velando por la aplicación del principio de neutralidad tecnológica. Así, la ADCF podría asumir un papel impulsor y coordinador de la inclusión financiera, contando con la colaboración de las autoridades financieras sectoriales. Al igual que la ADCF se ocupa de la educación financiera, también podría asumir la tarea de impulsar y coordinar los planes de inclusión financiera. También podría servir de puente entre las actuaciones de las autoridades financieras sectoriales y los ministerios de Consumo y de Asuntos Sociales. De este modo, se podría reforzar la colaboración entre las autoridades financieras, más técnicas, y los ministerios encargados de las políticas sociales y de protección del consumidor. En materia de inclusión financiera, la ADCF podría contribuir a crear una taxonomía para mejorar el diálogo entre instituciones.

Los actuales servicios de reclamaciones de las autoridades financieras son ineficientes para garantizar una adecuada protección de los clientes financieros.<sup>189</sup> Además no dan respuesta a la exclusión financiera. En particular, no han adoptado criterios que garanticen el acceso de los mayores al efectivo y a los servicios de pagos. En consecuencia, se

---

<sup>189</sup> De forma recurrente así lo ha hecho constar el Defensor del Pueblo en sus informes. Véase por todos, *Informe Anual 2021*, pág. 388. Los ministerios de Asuntos económicos y transformación digital y de Consumo han indicado al Defensor del Pueblo que se proponen modernizar la normativa sectorial de atención al cliente, con ampliación de horarios y garantía de atención presencial (*Informe 2021*, pág. 389).

debería dar cumplimiento al mandato legal<sup>190</sup> de crear la ADCF, con autonomía y potestades reforzadas,<sup>191</sup> para garantizar que su objeto comprenda velar por la inclusión financiera, garantizado el derecho a la cuenta básica y el acceso al efectivo. En su norma de creación, debería preverse como tarea fundamental de la nueva autoridad, la publicación de unos criterios de buenas prácticas para prevenir la exclusión financiera, y, en particular, para superar la brecha digital que afecta a los mayores.

Además, la ADCF debería asumir el mandato de nombrar un Observatorio de Inclusión Financiera integrado por representantes de las autoridades financieras, de la industria financiera y de los consumidores financieros, con un comité asesor formado por expertos y académicos. Este Observatorio nombrado por la ADCF debería coordinar su labor con otros organismos de similar naturaleza que ya funcionan en otros países europeos.<sup>192</sup> El Observatorio creado a estos efectos por las patronales bancarias puede ser un organismo útil para la elaboración de estudios y servir de punto de contacto para recoger los intereses de la industria. Pero no es un sustituto adecuado al Observatorio que impulse y tutele la ADCF. El Observatorio de las patronales bancarias carece de la neutralidad e independencia de criterio necesarios para abordar el problema de la inclusión financiera, cuyas soluciones pueden, en algunos casos, ser contrarias al ánimo de lucro de las empresas bancarias.

Por esta razón, proponemos que el Gobierno aproveche el trámite parlamentario del proyecto de Ley de creación de la ADCF para ampliar su mandato a fin de asignarle

---

<sup>190</sup> La Directiva 2013/11/UE, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, armoniza los ADR en la Unión Europea. Esta Directiva fue transpuesta por la Ley 7/2017, de 2 de noviembre. Sin embargo, para la resolución alternativa en el ámbito de la actividad financiera, la Disposición adicional primera de la Ley 7/2017, prevé la creación de una única entidad para la resolución, con carácter vinculante o no, de litigios de consumo en el sector financiero, dando un plazo al gobierno de ocho meses para remitir a las Cortes un proyecto de ley que regule el sistema institucional de protección del cliente financiero, así como su organización y funciones, mandato atendido con la aprobación del Anteproyecto de Ley de Creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, aprobado por el Consejo de Ministros de 5 de abril de 2022.

<sup>191</sup> De conformidad con el Anteproyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros de 5 de abril de 2022.

<sup>192</sup> *Observatoire de l'Inclusion Bancaire* dependiente del Banco de Francia, creado por loi bancaire du 26 juillet 2013; *Financial Inclusion Task Force* establecido por el Tesoro del Reino Unido en febrero de 2005 (véase HM Treasury, *Financial Inclusion Report 2019 – 2020*, disponible en [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/935985/Financial\\_Inclusion\\_Report\\_2020.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/935985/Financial_Inclusion_Report_2020.pdf)).

competencias sobre la inclusión financiera en términos similares a las potestades que tiene atribuidas sobre educación financiera, con facultades para tutelar un Observatorio de Inclusión Financiera.

### **8.11. EDUCACIÓN FINANCIERA**

La educación financiera y digital de los clientes constituye una medida complementaria, necesaria pero no suficiente, para prevenir la exclusión financiera. Para una más eficiente contribución a la prevención de la exclusión financiera, el Plan de Educación Financiera, hasta ahora a cargo del Banco de España y de la CNMV, debería ser asumido por la ADCF, contando con la colaboración de las tres autoridades financieras sectoriales y ampliando su ámbito a la educación digital de los clientes. Si bien, debería cambiar su enfoque hacia una mejora de la cultura financiera que contribuya al bienestar financiero. No se trata tanto de superar la asimetría informativa que separa a la banca de sus clientes, como de orientar al consumidor para una navegación segura en el mercado financiero. Dicho Plan debería incluir la divulgación de las ventajas del efectivo frente a los medios de pagos digitales.

Por esta razón, recomendamos que el gobierno prepare el desarrollo reglamentario de la Ley de creación de la ADCF, para contemplar entre sus funciones la gestión de Plan de Educación Financiera, hasta ahora a cargo del Banco de España y la CNMV, marcando como objetivo la mejora de la cultura y el bienestar financiero, como medida de prevención de la exclusión financiera. Entre los contenidos del Plan se recomienda incluir la defensa del efectivo como medio de pago más inclusivo.

### **8.12. RESUMEN DE PROPUESTAS**

A modo de síntesis, recogemos en la siguiente tabla las propuestas expuestas, con un breve enunciado de las medidas que se proponen y la Administración destinataria:



PROPUESTA	ADMINISTRACIÓN DESTINATARIA
Estudio de diagnóstico del problema de la exclusión financiera que incorpore entre sus fuentes el mapa proveniente de las patronales bancarias	Banco de España
Iniciativa para ampliar el Plan de Inclusión Financiera en garantía de acceso a los servicios financieros de interés general, incluido el acceso al efectivo	Gobierno
Estudio para determinar y definir, en su caso, las vías de compensación a la banca como prestadora de servicios financieros básicos asumiendo obligaciones de servicio público	Banco de España CNMC
Estudio sobre la aplicación del principio de neutralidad tecnológica	Banco de España CNMV DGSFP
Estudio sobre la industria Fintech y la exclusión financiera	CNMC
Plan de fortalecimiento de la infraestructura del efectivo (Iberpay)	Banco de España
Criterios interpretativos del curso legal y del deber de aceptar el efectivo como medio de pago	Banco de España
Guía de servicios de pagos con criterios técnicos sobre la apertura y cierre de la cuenta básica, entrega de tarjetas de débito adaptadas las necesidades de las personas mayores, y protocolo de incidencias o fraudes	Banco de España
Iniciativa para obligar a las entidades bancarias a realizar un estudio de impacto con antelación al cierre de sucursales con retirada de cajeros y a compartir con otros proveedores «la última sucursal del pueblo»	Gobierno
Guía para cierre de sucursales y retirada de cajeros	Banco de España
Estudio del <i>cash-back</i> y del <i>cash-in-shop</i> como proyectos innovadores	Banco de España
Grupo de trabajo para estudiar cómo potenciar Correos como herramienta eficaz contra la exclusión financiera	Banco de España

<b>PROPUESTA</b>	<b>ADMINISTRACIÓN DESTINATARIA</b>
Iniciativa para asignar a la ADCF competencias sobre la inclusión financiera, con facultades para tutelar un Observatorio de Inclusión Financiera	Gobierno
Desarrollo reglamentario para asignar a la ADCF la gestión del Plan de Educación Financiera, incluyendo entre sus contenidos la defensa del efectivo como medio de pago más inclusivo	Gobierno

**BIBLIOGRAFÍA**

ABARCA, Valeria, CONEJOS, Alberto, FUENTELESAZ, Lucio, JIMÉNEZ, Julio, PINILLA, Vicente y SÁEZ, Luis Antonio, et al, *Análisis del papel del dinero en efectivo en áreas despobladas en España*, 2021.

ADICAE, *Consumidores y usuarios vulnerables ante los servicios financieros y grandes temas del consumo - Estudio del concepto y causas del Consumidor Vulnerable en Servicios financieros, energía y telecomunicaciones*, 2020.

ALLOZA, Mario et al, “El acceso a servicios en la España rural”, Banco de España, Documentos Ocasionales nº 2122, septiembre 2021.

ANDERLONI, Luisa; VANDONE, D.: “Financial services provision and prevention of financial exclusion”. 2007.

BANCO DE ESPAÑA, “4.- La distribución espacial de la población en España y sus implicaciones económicas”, en *Informe Anual 2020*, pp. 269-318.

BANCO DE PORTUGAL, *Avaliação da cobertura da rede de caixas automáticos e balcões de instituições de crédito*, 2020.

BANQUE DE FRANCE, *Observatoire de l'épargne réglementée - Rapport Annuel 2019*, 2020.

BARRUETABEÑA LORENTE, Esther: “La influencia de las nuevas tecnologías en la inclusión financiera”, *Boletín económico/Banco de España*, n. 1, 2020, pp. 1-13.

BATIZ-LAZO, Bernardo; CARBO, Santiago; ROUSE, Marybeth, “All about the state: fifty years of innovative technology to deliver an inclusive financial sector”. Available at SSRN 3664177, 2020.

BEUC, *Cash versus cashless: Consumers need a right to use cash*, 2019.

CARBO, Santiago; GARDENER, Edward PM; MOLYNEUX, Philip; “Financial exclusion in Europe”, en *Financial exclusion*, Palgrave Macmillan, London, 2005. p. 98-111.

CNMC, *Estudio sobre el impacto en la competencia de las nuevas tecnologías en el sector financiero (Fintech)*, 13 septiembre 2018.

DALINGHAUS, Ursula: *Cash matters, Virtually irreplaceable: cash as public infrastructure*, 2019.

DE LA CUESTA-GONZÁLEZ, M., PAREDES-GAZQUEZ, J., RUZA, C., y FERNÁNDEZ-OLIT, B.: “The relationship between vulnerable financial consumers and banking institutions. A qualitative study in Spain”. *Geoforum*, 119, 2021, pp.163-176.

DE NEDERLANDSCHE BANK, *The role and future of cash*, Occasional Studies Volume 18-2, 2020.

EBA, *Opinion of the European Banking Authority on ‘de-risking’*, EBA/Op/2022/01, 5 January 2022.

ESTEBAN RÍOS, Javier, “Las cuentas de pago básicas: ¿el primer paso hacia una nueva vía de intervención pública sobre la actividad bancaria?”, *Revista de derecho bancario y bursátil*, 2020, vol. 39, no 158, pp. 159-190.

ESTEBAN RÍOS, Javier, “La actividad bancaria como servicio de interés económico general: de la regulación a la prestación obligatoria de servicios”, *Revista de Derecho del Sistema Financiero*, enero-junio 2022

Euro Retail Payments Board (ERPB), *Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash*, ERPB/2021/0152525, November 2021.

FERNÁNDEZ-OLIT, B., RUZA, C., DE LA CUESTA-GONZÁLEZ, M., y MATILLA-GARCÍA, M.: “Banks and financial discrimination: What can be learnt from the Spanish experience?”, *Journal of Consumer Policy*, 42(2), 2019, pp. 303-323.

FERRER Alejandro y PEREDA, Álvaro, “Análisis económico de las comisiones bancarias, su régimen jurídico y su relevancia para la estabilidad financiera”, *Revista de Estabilidad Financiera*, núm. 42, primavera 2022, pp. 63-88.

FUERTES, Mercedes, “El crédito que viene de Europa”, *Expansión*, 11 noviembre 2013, p. 38.

GÓMEZ-BARROSO, José Luis; MARBÁN-FLORES, Raquel: “Basic financial services: A new service of general economic interest?”, *Journal of European Social Policy*, 2013, vol. 23, no 3, p. 332-339.

HOUSE OF LORDS, *Tackling Financial Exclusion: A country that works for everyone? Follow-up report*, 24 April 2021.

IMF, *The Promise of Fintech: Financial Inclusion in the Post COVID-19 Era*, 2021.

JIMÉNEZ GONZALO, Concepción; TEJERO SALA, Helena: “Cierre de oficinas bancarias y acceso al efectivo en España”, *Revista de estabilidad financiera*, nº 34, mayo 2018, pp. 35-57.

LLORENTE SAN SEGUNDO, María Inmaculada: “Exclusión financiera e igualdad de trato en el acceso a servicios bancarios”. *Revista de Derecho Civil*, vol. VI, núm. 1, enero-marzo, 2019, pp. 399-443.

LUPO-PASINI, Federico: “Financial Inclusion and the “War for Cash””, *Law & Contemp. Probs.*, 2021, vol. 84, pp. 17-33.

LUPO-PASINI, Federico: “Is it a wonderful life? Cashless societies and monetary exclusion”, *REV. BANKING & FIN. L.*, 2020, vol. 40, p. 155 ss.

MELI, Vincenzo, “Il conto corrente di base tra inclusione finanziaria e controllo della circolazione della ricchezza”, *BBTC*, 1/2014, pp. 56-78.

NÁÑEZ ALONSO, Sergio Luis, et al, “Solutions to Financial Exclusion in Rural and Depopulated Areas: Evidence Based in Castilla y León (Spain).;”, *Land*, 2022, vol. 11, no 1, 74, pp. 1-19.

MATTARELLA, Giorgio, *L'inclusione finanziaria degli immigrati. La tutela del consumatore vulnerabile nei servizi bancari*, 2021.

MAUDOS, Joaquín, “Bank restructuring and access to financial services: the Spanish case”. *Growth and Change*, 2017, vol. 48, nº 4, pp. 963-990.

OCU, *Consumidores vulnerables - Servicios financieros en el mundo rural*, diciembre 2021.

PONCE SOLÉ, Juli, “Bancos privados y servicios de interés general. La Directiva 2014/92UE del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, y el acceso a cuentas de pago básicas”, en *Memorial para la reforma del Estado: estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales,

2016, pp. 2381-2403.

POSADA RESTREPO, Diana. "Infraestructura del efectivo y vulnerabilidad en el acceso al efectivo en España", *Boletín económico/Banco de España*, n. 3, 2021, pp. 1-19.

**ABREVIATURAS**

ADCF	Autoridad de Defensa del Cliente Financiero
ADICAE	Asociación para la Defensa de Consumidores y Usuarios de Bancos, Cajas y Seguros
AEB	Asociación Española de Banca
AEFI	Asociación Española de Fintech e Insurtech
AEM	Asociación Española de Microfinanzas
ASUFIN	Asociación de Usuarios Financieros
CECU	Confederación de Consumidores y Usuarios
CECA	Confederación Española de Cajas de Ahorros
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
Correos	Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E.
DGSFP	Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones
EBA	European Banking Authority
ESIC	Escuela Superior de Ingenieros Comerciales
FCA	<i>Financial Conduct Authority</i>
FUNCAS	Fundación de los bancos y cajas de CECA
MINECO	Ministerio de Economía y Empresa
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCU	Organización de Consumidores y Usuarios
PSD2	Segunda Directiva de servicios de pagos
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales
SEPBLAC	Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias



SNCE                      Sistema Nacional de Compensación Electrónica

UNACC                    Unión Nacional de Cooperativas de Crédito

## ANEXO I – CUESTIONARIO

Este anexo recoge el cuestionario enviado a los interesados:

1. ¿Considera que en España hay un problema de exclusión financiera? ¿Cómo podría mejorarse el acceso al efectivo y a los servicios bancarios básicos?
2. ¿Considera suficientes las medidas del Plan de Inclusión Financiera previsto en la Ley 4/2022?
3. ¿Debería completarse el Plan de Inclusión Financiera previsto en la Ley 4/2022 con medidas legales adicionales que impongan a la banca la obligación de garantizar el acceso al efectivo y a los servicios bancarios básicos?
4. En particular, ¿deberían establecerse medidas legales para garantizar geográficamente el acceso al efectivo? ¿A qué distancia mínima del usuario deberían estar disponibles los cajeros automáticos (ATM) o puntos alternativos de acceso o depósito de efectivo?
5. ¿Deberían crearse centros de prestación compartida de servicios financieros (Shared Banking Hubs) para garantizar el acceso al efectivo y a los servicios bancarios básicos? ¿Debería obligarse a la banca a compartir cajeros automáticos (ATM) para garantizar el acceso al efectivo?
6. ¿Está de acuerdo en que el Banco de España sea la autoridad supervisora de la inclusión financiera? ¿Qué papel debería asumir la Sociedad Española de Sistemas de Pago, S. A. (Iberpay) para garantizar el acceso al efectivo y a los servicios de pago básicos?
7. ¿Qué papel debería asumir la «Autoridad Administrativa Independiente de Protección del Cliente Financiero» en relación con la inclusión financiera para garantizar el acceso al efectivo y a los servicios bancarios básicos?
8. ¿Qué papel considera que debería asumir la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. para garantizar el acceso al efectivo y a los servicios bancarios básicos?
9. ¿Puede citar alguna medida innovadora de utilidad para favorecer la inclusión financiera? ¿Cómo podría contribuir el «Espacio controlado de pruebas» (Regulatory Sandbox) a garantizar el acceso al efectivo y a los servicios bancarios básicos?
10. ¿Qué papel puede cumplir la educación financiera y digital en materia de inclusión financiera?

## ANEXO II – MEMORANDUM DE RESPUESTAS AL CUESTIONARIO

ENTIDAD	RESPUESTA	TIPO DE RESPUESTA
ADICAE	Contesta	Correo electrónico (12.04.2022)
AEB	Contesta	Correo electrónico (29.04.2022) adjuntando carta firmada por la directora Public Policy de AEB, el director Corporativo de Servicios Asociativos y Recursos de CECA y la Secretaria General de UNACC
Asociación Española de Fintech e Insurtech (AEFI)	Contesta	Correo electrónico (21.04.2022)
Asociación Española de microfinanzas (AEM)	Sin respuesta	
ASUFIN	Contesta	Correo electrónico (30.04.2022)
BANCO DE ESPAÑA	Contesta	Entrevista al jefe de divisiones de análisis sectorial del Banco de España (08.06.2022)
CNMV	Contesta	Correo electrónico (27.04.2022)
Confederación de Consumidores y Usuarios (CECU)	Contesta	Correo electrónico (22.04.2022)
Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA)	Contesta	Correo electrónico (29.04.2022) adjuntando carta firmada por la directora Public Policy de AEB, el director Corporativo de Servicios Asociativos y Recursos de CECA y la Secretaria General de UNACC
CORREOS	Contesta	Reunión telefónica con la Directora de Relaciones Institucionales y Filatelia (11.04.2022) Correo electrónico (08.06.2021)
CUNEF	Declina	Correo electrónico (26.04.2022)
DENARIA	Contesta	Correo electrónico (29.04.2022)
DGSFP	Contesta	Correo electrónico (11.05.2022)
ESIC	Sin respuesta	
FACUA	Sin respuesta	

ENTIDAD	RESPUESTA	TIPO DE RESPUESTA
<b>FINSALUD</b>	Contesta	Correo electrónico (26.04.2022) del presidente de Honor del Patronato
<b>FUNCAS</b>	Sin respuesta	
<b>IBERPAY</b>	Contesta	Correo electrónico (22.04.2022)
<b>Instituto de Empresa</b>	Sin respuesta	
<b>Instituto Valenciano de Finanzas</b>	Contesta	Correo electrónico (25.04.2022) anunciando respuesta, que no se llega a remitir.
<b>MINECO</b>	Contesta	Correo electrónico (22.04.2022) con carta de la vicepresidenta tercera del Gobierno y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital
<b>MINISTERIO DE CONSUMO</b>	Contesta	Entrevista telefónica con la directora general de Consumo (10.05.2022)
<b>MINISTERIO DE TRABAJO</b>	Declina	Correo electrónico (29.04.2022) del Gabinete de la Secretaría de Estado de Empleo y de Economía Social.
<b>OCU</b>	Contesta	Correo electrónico (29.04.2022) adjuntando la posición de OCU respecto de la problemática de la inclusión financiera.
<b>Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC)</b>	Contesta	Correo electrónico (29.04.2022) adjuntando carta firmada por la directora Public Policy de AEB, el director Corporativo de Servicios Asociativos y Recursos de CECA y la Secretaria General de UNACC.
<b>Consejo de Consumidores y Usuarios</b>	Contesta	Correo electrónico (26.05.2022).