

Acceso a las cuentas básicas. Propuestas de mejora.

ASUFIN

Septiembre 2023



· EDUCACIÓN FINANCIERA Y DIGITAL 2023 ·



Sobre **ASUFIN**

ASUFIN, la asociación de usuarios financieros, fundada en 2009 para la defensa y protección del consumidor financiero. Inscrita en el **REACU**, es miembro del **CCU** (Consejo de Consumidores y Usuarios), del **BEUC** (*Bureau Européen des Unions de Consommateurs*), la mayor organización europea de asociaciones de consumo y de *Finance Watch*.

ASUFIN tiene presencia, a través de su presidenta Patricia Suárez, en el Consejo Consultivo (**BSG**) de la **EBA** (Autoridad Bancaria Europea), el Comité de Protección a Inversores (**IPISC**) de la **ESMA** (Autoridad Europea de Valores y Mercados) y el Grupo de usuarios de servicios financieros (**FSUG**) de la **DG FISMA** de la Comisión Europea donde ostenta la vicepresidencia.

A nivel nacional, **ASUFIN** participa activamente en el impulso a las finanzas verdes, a través de **Spainsif**, y en el desarrollo de la economía digital, como socio de la red **Alastria**.

Forma parte del programa **Finanzas para todos** que coordinan el **Banco de España** y la **CNMV**. En este marco, la asociación desarrolla, entre otros, programas de educación financiera y digital, sobreendeudamiento y préstamo responsable, vivienda, seguros, inversión y finanzas sostenibles en el marco de la Agenda 2030. Por todo ello, recibió el **Premio a la trayectoria en Educación Financiera 2021** del programa Finanzas para todos.

Sobre **la autora**

Estudio realizado por el Departamento de Estudios de **ASUFIN**, con la colaboración de María Molina.

María, Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, tiene una amplia experiencia en el análisis regulatorio de las finanzas sostenibles, así como en incidencia política desde organizaciones de la sociedad civil en materia regulatoria y de educación financiera, de derechos de las personas consumidoras.

Introducción

En 2014 se publicaba una Directiva comunitaria que reconocía un **derecho fundamental a las personas residentes** en el territorio de la Unión Europea: el de acceder a los servicios bancarios básicos a través de un producto específico con características reguladas y que se debería ofrecer por parte de las entidades de pago de manera obligatoria.

Por tanto, otorgaba un derecho con vocación de universalidad, entendiendo que los servicios bancarios resultan **esenciales para el desarrollo económico, social y material de la vida de las todas las personas** y que debe garantizárseles el acceso a los mismos con independencia de su situación. Asimismo, establecía la forma en que este derecho debe facilitarse incorporando a la oferta de las entidades un producto libre de las condiciones de mercado, cuyas características, en cuanto a la tipología de servicios y a las posibles comisiones asociadas, están tasadas.

Sin embargo, casi diez años después, la realidad nos muestra que, aunque la claridad con que el marco normativo asociado reconoce este derecho, su importancia y su universalidad y, a pesar de que las condiciones de las cuentas de pago básicas están reguladas, existen en España colectivos que resultan en riesgo de exclusión financiera. Es necesario hacer el esfuerzo de comprender la diferente **casuística para conocer las razones que provocan esta exclusión**, así como las posibles soluciones que, entre otras, pasarán por una mejora de algunos aspectos de la regulación. Sin embargo, en otros casos, bastará con la mejor articulación de las obligaciones, así como de la formación de los actores implicados, es decir, las entidades bancarias, para dar correcto cumplimiento a la regulación que, en la actualidad, provoca que este derecho se vea conculcado.

La cuenta de pago básica



Libre de las condiciones
del mercado



Comisiones y precio
tasado

Metodología y objetivos

El presente estudio trata de exponer los problemas detectados en la práctica relativos al acceso a la cuenta de pago básica: **un producto regulado a nivel comunitario para garantizar la universalidad del acceso a lo servicios bancarios de pago más básicos**, como derecho reconocido a todas las personas que residan en el territorio de la UE.

Para ello, planteamos un análisis teórico de la regulación existente, acompañado de los problemas que hacen que este derecho se vea conculcado, cuando no vulnerado directamente.

Es relevante señalar en esta metodología la inexistencia de datos fiables sobre los que dimensionar el problema de acceso a las cuentas de pago básicas, dado que no disponemos de información por parte de las entidades. Es decir, no se documentan las solicitudes ni las denegaciones; algo que, en sí mismo, supone un incumplimiento de la regulación, como veremos más adelante.

El objetivo último, a partir de ese diagnóstico del choque entre la realidad y la norma, es plantear un conjunto de soluciones que podrían verse como **una hoja de ruta para la mejora del acceso a las cuentas de pago básicas y que apela a la acción de todos los actores implicados**: reguladores, supervisores e industria bancaria.

Cinco claves principales

1

Es difícil dar una **dimensión cuantitativa** del problema con las cuentas de pago básicas, lo que resulta, en sí mismo, **parte del problema**.

2

Estamos ante un derecho básico de las personas: el acceso a los servicios de pago, por lo que deberían **extremarse las cautelas por parte de industria, regulador y supervisor**.

3

Se detectan posibles **mejoras en la regulación y en las instrucciones técnicas** supervisoras que permitan adecuar los controles pertinentes a la realidad, respetando la vocación de universalidad de este derecho.

4

Resulta, además, necesario un mejor control interno por parte de las entidades del **cumplimiento y conocimientos por parte de la red**.

5

Solo el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil para conocer la casuística permite **conocer la gravedad del problema** y cómo afecta a determinados colectivos especialmente vulnerables.

Diagnóstico: entre el marco regulatorio y la realidad

Como veremos, la regulación es clara en el reconocimiento de **un derecho que es universal para todas las personas residentes** en el territorio de la Unión Europea. Asimismo, al nivel de la Directiva comunitaria, es claro el mandato a los estados miembros para garantizar dicho derecho y la forma en que debe garantizarlo. Finalmente, también establece con claridad que dicho derecho se materialice a través de un producto bancario concreto (la cuenta de pago básica), lo que implica un mandato directo a las entidades de pago y de crédito para facilitarlo. ¿Dónde se encuentra, entonces, el problema?

Es fundamental hacer un correcto diagnóstico del problema en el acceso a las cuentas básicas para poder abordar una solución que debe comprender varias actuaciones y a varios actores. Así, a continuación, facilitamos una relación de los aspectos de la normativa que, en la práctica están ocasionando problemas. Cabe señalar que la casuística es muy diversa y, a la vez, cuenta con una dificultad adicional que es la documentación y cuantificación, ya que en muchas ocasiones solo contamos con los testimonios de las personas y organizaciones que, pegados al terreno y en el trabajo continuo con los principales colectivos potenciales beneficiarios de las cuentas de pago básica, se chocan día a día. Hablaremos de ello más adelante; baste ahora señalar que el diagnóstico que sigue parte de los **principales problemas detectados a partir de fuentes de la sociedad civil** conocedoras de estas realidades¹.

REGULACIÓN - PROBLEMA ²		
Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas.		
ARTÍCULO	TEXTO	PROBLEMA
Artículo 2. Definiciones	2) «residente legal en la Unión»: persona física que tiene derecho a residir en un Estado miembro en virtud de disposiciones legales de la Unión o de leyes nacionales, incluidos los consumidores que no tengan una dirección estable y las personas que han solicitado asilo acogiéndose a la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, y su Protocolo de 31 de enero de 1967 y otros tratados internacionales pertinentes	Quién tiene derecho
Artículo 16. Derecho de acceso a una cuenta de pago básica	2. Los Estados miembros velarán por que los consumidores que residan legalmente en la Unión, incluidos los consumidores que no tengan domicilio fijo, los solicitantes de asilo y los consumidores a los que no se haya concedido un permiso de residencia pero cuya expulsión sea imposible por razones jurídicas o de hecho , tengan derecho a abrir y utilizar una cuenta de pago básica en entidades de crédito situadas en su territorio. Este derecho será válido con independencia del lugar de residencia del consumidor. Los Estados miembros, respetando plenamente las libertades fundamentales garantizadas por los Tratados, podrán pedir a los consumidores que deseen abrir una cuenta de pago básica en su territorio que muestren un interés genuino en hacerlo. Los Estados miembros velarán por que el ejercicio de este derecho no resulte demasiado difícil o gravoso para el consumidor.	Quién tiene derecho

©ASUFIN 2023 · www.asufin.com

¹ASUFIN forma parte, junto a organizaciones del tercer sector del **Observatorio de cuentas de pago básicas y accesibilidad a servicios financieros**.

²Este marco normativo se ha de completar con sendos reales decretos-ley que modifican parcialmente el ámbito subjetivo de la norma para incorporar situaciones que podían volverse mayoritarias entre los colectivos potenciales beneficiarios de la cuenta de pago básica o su condición de vulnerabilidad y a partir del éxodo de población motivado por la guerra de Ucrania (Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania; Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad).

REGULACIÓN - PROBLEMA

Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas.

ARTÍCULO	TEXTO	PROBLEMA
Artículo 16. Derecho de acceso a una cuenta de pago básica	3. Los Estados miembros velarán por que las entidades de crédito que ofrezcan cuentas de pago básicas rechacen las solicitudes de acceso a una cuenta de pago básica o de apertura de una cuenta de pago básica formuladas por los consumidores sin demora injustificada y, a más tardar en un plazo de diez días hábiles a partir de la recepción de una solicitud completa.	Requisitos de la denegación
	4. Los Estados miembros velarán por que las entidades de crédito rechacen las solicitudes de acceso a cuentas de pago básicas siempre que la apertura de una de tales cuentas vulnere las disposiciones relativas a la prevención del blanqueo de capitales y a la lucha contra la financiación del terrorismo establecidas en la Directiva 2005/60/CE.	Normativa de prevención de blanqueo de capitales (PBC)
	5. Los Estados miembros podrán autorizar a las entidades de crédito que ofrezcan cuentas de pago básicas a rechazar una solicitud de acceso a una de tales cuentas si el consumidor es ya titular , en una entidad de crédito situada en el territorio del Estado miembro, de una cuenta de pago que le permite utilizar los servicios enumerados en el artículo 17, apartado 1, a menos que el consumidor declare que se le ha notificado que la cuenta de pago va a ser cerrada. En este caso, antes de abrir una cuenta de pago básica la entidad de crédito podrá verificar si el consumidor dispone o no de una cuenta de pago en otra entidad de crédito situada en el mismo Estado miembro que le permita utilizar los servicios enumerados en el artículo 17, apartado 1. Las entidades de crédito podrán basarse a tal fin en una declaración jurada firmada por el propio consumidor.	Requisito cuenta previa
	7. Los Estados miembros velarán por que, en los casos a que se refieren los apartados 4, 5 y 6, la entidad de crédito, una vez tomada su decisión, comunique inmediatamente al consumidor la denegación y los motivos específicos de tal denegación, por escrito y de forma gratuita , a menos que ello vaya en detrimento de los intereses de seguridad nacional o de orden público o de la Directiva 2005/60/CE. En caso de denegación, la entidad de crédito deberá informar al consumidor del procedimiento que ha de seguir para presentar una reclamación contra la denegación y de su derecho a dirigirse a la autoridad competente correspondiente y al organismo designado de resolución alternativa de litigios, cuyos datos de contacto le facilitará.	Requisitos de la denegación
	9. Los Estados miembros velarán por que el acceso a una cuenta de pago básica no se supedite a la adquisición de otros servicios o participaciones en el capital de la entidad de crédito , salvo si ello fuera obligatorio para todos los consumidores de la entidad de crédito.	Forma de la oferta del producto
Artículo 20 Información general sobre las cuentas de pago básicas	1. Los Estados miembros velarán por que se adopten medidas adecuadas dirigidas a dar a conocer al público la existencia de cuentas de pago básicas, sus condiciones tarifarias generales, los procedimientos para ejercer el derecho de acceso a ellas y los métodos de acceso a los procedimientos alternativos de resolución de litigios. Los Estados miembros velarán por que las acciones de comunicación sean suficientes y estén bien orientadas, y engloben especialmente a los consumidores vulnerables, con residencia móvil o que no disponen de cuenta bancaria.	Información del derecho y del producto
	2. Los Estados miembros velarán por que las entidades de crédito pongan gratuitamente a disposición de los consumidores información y asistencia accesibles y gratuitas sobre las características específicas de sus cuentas de pago básicas, las comisiones aplicadas y las condiciones de utilización. Los Estados miembros velarán asimismo por que en la información facilitada se indique claramente que, para tener acceso a una cuenta de pago básica, no es obligatorio adquirir otros servicios.	Información del derecho y del producto

REGULACIÓN - PROBLEMA

Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones.

ARTÍCULO	TEXTO	PROBLEMA
Artículo 1. Objeto.	Este Real Decreto-ley tiene por objeto la regulación de: a) El derecho de los clientes o potenciales clientes a abrir y utilizar cuentas de pago básicas (...)	Quién tiene derecho
Artículo 3. Derecho de acceso a una cuenta de pago básica	Las entidades de crédito que ofrezcan cuentas de pago estarán obligadas a ofrecer cuentas de pago básicas a aquellos potenciales clientes que: a) Residan legalmente en la Unión Europea, incluidos los clientes que no tengan domicilio fijo; b) sean solicitantes de asilo; c) no tengan un permiso de residencia pero su expulsión sea imposible por razones jurídicas o de hecho.	Documentación requerida
Artículo 4. Denegación del acceso a una cuenta de pago básica	1. Las entidades de crédito denegarán el acceso a las cuentas de pago básicas cuando se de alguna de las siguientes circunstancias: a) El potencial cliente no aporte la información requerida por la entidad en función del nivel de riesgo de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo de dicho cliente dentro del marco de lo previsto en el capítulo II de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, y sus normas de desarrollo, (...) o c) el potencial cliente ya sea titular en España de una cuenta en un proveedor de servicios de pago que le permita realizar los servicios contemplados en el artículo 8.1, salvo que éste le haya notificado su decisión unilateral de resolver el contrato marco de cuenta de pago. En este caso, antes de abrir una cuenta de pago básica, la entidad de crédito podrá verificar si el cliente dispone o no de una cuenta en España que le permita realizar los servicios citados. Las entidades de crédito podrán basarse a tal fin en una declaración responsable firmada por el propio cliente. La entidad conservará los documentos y el análisis realizado en el que se base esta decisión.	Documentación requerida
	2. El acceso a la cuenta de pago básica no podrá supeditarse a la adquisición de otros servicios, ni a la adquisición de participaciones en el capital, o instrumentos análogos, de la entidad de crédito, salvo que fuese impuesto por la normativa aplicable o bien requisito ineludible para toda la clientela de la entidad.	Forma de la oferta del producto
Artículo 5. Notificación de la denegación del acceso a una cuenta de pago básica.	2. La denegación se notificará al potencial cliente por escrito y de manera gratuita, expresando las razones concretas en las que se funda, sin demora injustificada, y a más tardar en un plazo máximo de diez días hábiles a contar desde la fecha de recepción de la solicitud completa.	Requisitos de la denegación
	3. Asimismo, al notificar el rechazo de la solicitud de apertura, las entidades informarán al potencial cliente del procedimiento que ha de seguir para presentar una reclamación contra la denegación y de su derecho a dirigirse al procedimiento de reclamación previsto en el artículo 30 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, y su normativa de desarrollo.	Requisitos de la denegación
Artículo 6. Resolución de los contratos de cuentas de pago básicas	Las entidades de crédito podrán resolver unilateralmente un contrato marco de cuenta de pago básica, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago, cuando se cumpla alguna de las siguientes condiciones: (...) f) Que el cliente no haya aportado la documentación o información requerida en el curso de la relación de negocios, determinando la imposibilidad de aplicar las medidas de diligencia debida u otras obligaciones previstas en la Ley 10/2010, de 28 de abril.	Normativa de prevención de blanqueo de capitales (PBC)
Artículo 10. Información general sobre cuentas de pago básicas	2. Las entidades de crédito utilizarán de forma destacada en su publicidad, información y documentación contractual la denominación «cuenta de pago básica». Además, se indicará claramente en la publicidad e información facilitada por las entidades de crédito que para tener acceso a una cuenta de pago básica no es obligatorio adquirir otros servicios.	Información del derecho y del producto
	3. En todo caso, las entidades de crédito deberán tener a disposición de los clientes o potenciales clientes gratuitamente en todos sus canales de distribución al consumidor, información y asistencia sobre: (i) las características y la descripción de cada uno de los servicios incluidos en sus cuentas de pago básicas, (ii) las comisiones o gastos aplicados a cada servicio, a varios o a todos conjuntamente, y (iii) las condiciones de utilización de cada servicio.	Información del derecho y del producto

REGULACIÓN - PROBLEMA

Orden ECE/228/2019 sobre cuentas de pago básicas, procedimiento de traslado de cuentas de pago y requisitos de los sitios web de comparación.

ARTÍCULO	TEXTO	PROBLEMA
Artículo 4. Comisiones o gastos máximos	2. La entidad podrá cobrar mensualmente al cliente una comisión máxima, única y conjunta no superior a 3 euros por la prestación de los siguientes servicios: a) apertura, utilización y cierre de cuenta. b) depósito de fondos en efectivo en euros. c) retiradas de dinero en efectivo en euros en las oficinas o cajeros automáticos de la entidad situados en España o en otros Estados miembros de la Unión Europea. d) operaciones de pago mediante una tarjeta de débito o prepago, incluidos pagos en línea en la Unión Europea. e) hasta 120 operaciones de pago anuales en euros dentro de la Unión Europea consistentes en pagos realizados en ejecución de adeudos domiciliados y transferencias, incluidos los pagos realizados en ejecución de órdenes de transferencia permanentes, en las oficinas de la entidad y mediante los servicios en línea de la entidad de crédito cuando ésta disponga de ellos.	Forma de la oferta del producto
Artículo 8. Información general sobre los servicios de cuenta de pago básica	1. Las entidades de crédito que ofrezcan cuentas de pago aprobarán, ejecutarán y evaluarán el impacto de procedimientos específicos orientados al conocimiento de la cuenta de pago básica y sus condiciones por parte de sus clientes o potenciales clientes. En particular, darán a conocer gratuitamente en todos sus establecimientos abiertos al público, al menos en el tablón de anuncios de los mismos, en sus sitios web, y en los demás canales de distribución desde los que se ofrezca información de productos bancarios dirigidos a personas físicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión, la existencia y la forma de contratación de la cuenta de pago básica, sus servicios mínimos, las condiciones y las comisiones aplicadas a dichos servicios. En particular, deberán facilitar, al menos, la siguiente información y asistencia sobre la misma, relativa al producto «cuenta de pago básica»: a) la existencia de las cuentas de pago básicas, así como el derecho que ostenta todo potencial cliente que carezca de otra cuenta de pago en España en la que se presten los servicios señalados en el artículo 8 del Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, a obtener, en las condiciones establecidas en dicho Real Decreto-ley y en esta orden, los servicios asociados a una cuenta de pago básica; b) las características y la descripción de cada uno de los servicios incluidos en la cuenta de pago básica. c) que para disponer de la cuenta de pago básica no es obligatorio adquirir otros productos o servicios de la entidad; d) las comisiones que son de aplicación conforme al artículo 4.2; e) el procedimiento a seguir para la apertura de una cuenta de pago básica, incluyendo, en particular, la información y documentación a presentar; y f) la posibilidad del cliente de utilizar el sistema de resolución alternativa de controversias o litigios, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre.	Desinformación de la red
	2. Los procedimientos señalados en el apartado anterior incluirán medidas específicas orientadas al conocimiento de la cuenta de pago básica por parte de los consumidores vulnerables, con residencia móvil o que no disponen de cuenta bancaria y, especialmente, las condiciones más ventajosas en materia de comisiones que se establezcan en desarrollo del artículo 9.4 del Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre.	Desinformación de la red

REGULACIÓN - PROBLEMA

Real Decreto 164/2019 que establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión económica.

ARTÍCULO	TEXTO	PROBLEMA
Artículo 2. Gratuidad de la cuenta de pago básica.	2. El cliente podrá solicitar a la entidad de crédito el reconocimiento del derecho al que se refiere el apartado anterior una vez esté incurso en la situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión financiera. Los efectos de dicho reconocimiento se producirán a partir de la fecha de solicitud del cliente a la entidad de crédito.	Documentación requerida
Artículo 4. Acreditación de la vulnerabilidad o el riesgo de exclusión financiera	1. La concurrencia de las circunstancias explicitadas en el artículo 3 en todos los titulares y autorizados en la cuenta se acreditará mediante la aportación por el cliente a la entidad de crédito correspondiente de la siguiente información de todas las personas que conforman la unidad familiar a que se refiere el artículo 3.2: a) Número de personas que componen la unidad familiar, para cuya acreditación se aportará el libro de familia o documento acreditativo de la inscripción como pareja de hecho . b) Percepción de los ingresos por los miembros de la unidad familiar, para cuya acreditación cada uno de sus miembros aportará alguno de los siguientes documentos: 1.º Certificado de rentas y, en su caso, certificado relativo a la presentación del Impuesto de Patrimonio, expedido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria o el órgano competente de la Comunidad Autónoma, con relación al último ejercicio tributario. 2.º Últimas tres nóminas percibidas. 3.º Certificado expedido por la entidad gestora de las prestaciones o subsidios por desempleo, en el que figure la cuantía mensual percibida por dichos conceptos. 4.º Certificado acreditativo de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social concedidas por las comunidades autónomas y las entidades locales. 5.º En caso de trabajador por cuenta propia, el certificado expedido por el órgano gestor en el que figure la cuantía mensual percibida si estuviera percibiendo la prestación por cese de actividad.	Documentación requerida
	2. Cuando no se disponga de la documentación a que hace referencia el apartado 1, el cliente deberá aportar un informe en el que se indique la composición de la unidad familiar o en el que se motive la idoneidad para el acceso a la gratuidad de una cuenta de pago básica, según el caso. Este informe será emitido por los servicios sociales del Ayuntamiento en el que esté empadronado el cliente.	Documentación requerida
	4. El reconocimiento o la denegación de la condición de gratuidad se comunicará al cliente, por escrito y de manera gratuita, en el plazo máximo de treinta días desde la fecha de la aportación completa por el cliente de la información señalada en el apartado 1. Se entenderá que la entidad de crédito reconoce la gratuidad una vez transcurrido ese plazo sin haber remitido comunicación al cliente. El escrito incluirá la información del derecho del cliente a presentar una reclamación contra la denegación, conforme a lo previsto en la disposición adicional segunda.	Requisitos de la denegación
Artículo 5. Información al cliente de las condiciones de reconocimiento de la gratuidad	La entidad de crédito incluirá información relativa a las condiciones para obtener el reconocimiento de la gratuidad de la cuenta de pago básica por parte de las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión financiera conforme a lo recogido en los artículos 3 y 4, dentro de la información prevista en el artículo 10 del Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, y en el artículo 8 de la 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, e informará a los clientes sobre dichas condiciones en el momento de la contratación de la cuenta de pago básica.	Documentación requerida

¿Quién tiene derecho?

La Directiva, al hablar de toda persona residente en el territorio de la Unión, es clara y, por extensión, también lo es la norma nacional que refuerza la vocación de universalidad con la referencia a la condición de “inexpulsable” de aquellas personas que, aun estando en situación irregular, no pueden ser enviadas de regreso a su lugar de origen³, a quienes también se les reconoce, expresamente, como beneficiarios del acceso a este tipo de producto bancario. Entonces, ¿cuál es el problema? El reconocimiento de determinadas situaciones administrativas en que puede encontrarse la población migrante es complejo y la burocracia, tras determinados procesos como el de los solicitantes de asilo, etc., requiere a veces un conocimiento especializado. No obstante, además del espíritu de la norma que hemos mencionado (la vocación de universalidad), otros apartados de este marco regulatorio ofrecen **alternativas flexibles para la verificación de los requisitos exigidos**. Sin embargo, en la realidad, encontramos que se aplican interpretaciones restrictivas, cuando no cuestionables desde el punto de vista del incumplimiento de la regulación.

Por último, cabe apuntar que lo mismo ocurre con el reconocimiento de la situación de vulnerabilidad que da derecho a que el acceso a este producto sea, además, gratuito.

Requisitos de la denegación

La norma prevé supuestos en los que la entidad podrá denegar la apertura de una cuenta de pago básica (cuando no se cumplan los requisitos), si bien, ante esta denegación nos encontramos con un mandato claro a las entidades: **la respuesta ha de ser por escrito y motivada**, además de indicar la posibilidad y forma de reclamar en caso de no estar de acuerdo, como parte de sus derechos. Esto mismo sucede con respecto al derecho o no a la gratuidad: en caso de denegar el derecho, la entidad debe dar una respuesta motivada y escrita.

No se trata de un capricho del regulador: este tipo de respuesta e información se extiende a cualesquiera otras denegaciones por parte de la entidad que redundan en la protección de los clientes y potenciales clientes. Más aún si tenemos en cuenta, como ocurre en particular en este caso, que podemos encontrarnos ante colectivos vulnerables que puedan encontrar barreras en el idioma y/o la comprensión de sus derechos respecto de la negativa.

Pues bien, la realidad que observamos, a partir de casos concretos y reiterados, es que no siempre se da esta respuesta escrita, **lo que dificulta el análisis sobre si las causas de denegación se adecuan la norma**. Ello, incluso en el caso de que pueda interponerse reclamación ante los servicios de atención al cliente (SAC), ya que tampoco en estos casos puede aportarse documentación para defender la improcedencia de la denegación por desconocimiento del motivo real.

³ Las razones son diversas: porque no existe convenio bilateral con el país de origen, porque la embajada del mismo no les reconoce como ciudadanos o porque no cuentan con documentación que acredite procedencia.

Normativa de prevención de blanqueo de capitales (PBC)

Una norma siempre debe ser entendida en su contexto y en relación a otras normativas del ordenamiento jurídico a partir de las que, en mayor o menor medida, puedan limitarla o complementarla. Es el caso de esta regulación y el derecho a la cuenta de pago básica con respecto a la normativa de prevención de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Esta normativa debe entenderse **de protección para el conjunto de la sociedad y las economías**, así como necesaria para prevenir y perseguir una conducta delictiva grave como es el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo; es, por tanto, una norma que comporta importantes condicionantes en la actividad de los sujetos obligados como son las entidades de crédito. No es menos cierto que se trata de una regulación con una larga trayectoria y una implementación muy depurada por parte de las entidades; además, la propia regulación hace referencia a la capacidad de las entidades de asumir procedimientos simplificados de diligencia debida, a la luz de la aplicación razonable de los controles en cada caso.

Sin embargo, en ella encontramos uno de los principales motivos que la industria bancaria alega frente al derecho a la apertura y mantenimiento de la cuenta de pago básica. Queremos insistir aquí en el hecho de que las entidades **tienen capacidad suficiente para detectar movimientos y actividad potencialmente delictiva y tienen la cobertura jurídica también suficiente** para aplicar medidas razonables, sobre todo, en tanto que nos encontramos ante la colisión con un derecho básico de las personas.

De este modo, podemos señalar ya dos indicaciones que no suelen ser tenidas en cuenta a la hora de aplicar los criterios para la apertura o denegación de la cuenta de pago básica:

- La propia regulación nacional incluye la referencia a que la documentación exigida debe valorarse **“en función del nivel de riesgo de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo de dicho cliente”**, lo que permite a la entidad aplicar las exigencias de manera flexible y razonable en función del perfil de riesgo.
- Este mismo criterio ya ha sido manifestado por el **Banco de España en sus memorias de reclamaciones**. En 2021, incluía lo siguiente: “Ni la decisión de aplicación de medidas restrictivas ni su implementación práctica deben ser ajenas al establecimiento de un juicio de proporcionalidad en el que se ponderen los diferentes intereses en juego. Se trata de evitar que conductas u omisiones con una relevancia mínima de cara a la prevención del blanqueo de capitales puedan suponer la imposición de medidas restrictivas muy gravosas para los interesados, sean éstos individualmente considerados o por mera pertenencia a un colectivo determinado”. Y añadía, respecto a un caso concreto, que resulta necesario “que la entidad hubiera acreditado el requerimiento de algún tipo de información o documentación que resultara pertinente a los efectos de la norma, según un elemental juicio de proporcionalidad, cuya no aportación determinara la resolución denegatoria, **no bastando, a este respecto, una alusión genérica a razones derivadas de la normativa de prevención del blanqueo de capitales**, ni cabría la utilización de este supuesto como pretexto para rechazar a los consumidores por motivos comerciales”.

Requisito cuenta previa

Se establece como requisito de acceso la inexistencia de una cuenta de pago abierta, que permita acceso a los mismos o más servicios financieros que la cuenta de pago básica. Este requisito resulta razonable y, sin embargo, a veces se esgrime por las entidades sin atender a la “doble cara” que reviste. En primer lugar, la norma habla de clientes, aparte de potenciales clientes, previendo la posibilidad de que una persona pueda, siendo cliente, acceder a este tipo de cuenta. La propia norma prevé que basta con que el consumidor declare que se le ha notificado que la cuenta de pago va a ser cerrada y que para ello basta una **declaración responsable firmada por el propio cliente**.

De ello se deriva entonces, que la presentación de dicha declaración responsable debe ser suficiente para que una entidad entienda este requisito por superado y proceda a abrir la cuenta de pago básica, sin perjuicio de que, comprobaciones posteriores demuestren el incumplimiento por parte del cliente, y la consiguiente resolución de dicho contrato.

Sin embargo, la realidad nos demuestra que la mera existencia de una cuenta previa lleva a la denegación automática del derecho, cuando la entidad debería, **de manera proactiva** incluso, acompañar a determinadas personas por su especial vulnerabilidad a la solución de cierre de una cuenta comercial y apertura de una cuenta básica.

Forma de la oferta del producto

Nos encontramos ante un grave incumplimiento por parte de las entidades cuando aparecen casos (aunque pudieran ser aislados) en que se obliga al cliente o potencial cliente a contratar algún producto vinculado a la apertura de la cuenta básica. Se trata de una vulneración directa de la norma y una mala práctica que, **difícilmente, puede justificarse, siquiera, por el desconocimiento de la red** de este producto, por lo que debería ser especialmente perseguida y controlada internamente; algo que resulta extremadamente sencillo si se revisan las cuentas básicas efectivamente abiertas. Por otro lado, es difícil dimensionar este problema en concreto, ya que no quedará constancia en caso de que el cliente decida, por este motivo, no abrir la cuenta, lo que dificulta aún más la posible reclamación.

Información del derecho y del producto

De nuevo, nos encontramos ante un **incumplimiento de la regulación**, al menos en parte: si bien es cierto que todas las entidades bancarias⁴ cuentan con información en sus páginas web, no se observa que este producto ocupe un lugar destacado del resto de oferta (según la Directiva, la información deberá ofrecerse *de forma destacada en su publicidad, información y documentación contractual la denominación «cuenta de pago básica»*).

⁴ Revisadas las entidades bancarias principales en número de clientes en el conjunto del territorio.

Adicionalmente, cabría pensar si la regulación nacional es suficiente para cumplir con el mandato de la directiva a los estados miembros, donde indica que *las acciones de comunicación sean **suficientes y estén bien orientadas**, y engloben **especialmente** a los consumidores vulnerables, con residencia móvil o que no disponen de cuenta bancaria*. Y ello en tanto que no se observan (y la regulación nacional no obliga) a que se lleven a cabo campañas específicas a estos colectivos para dar a conocer este derecho, el producto y las condiciones asociadas.

Documentación requerida

El problema detectado respecto a la documentación requerida está directamente relacionado con la aplicación de la regulación de prevención de blanqueo de capitales, así como con la desinformación de la red y, en concreto, afecta al colectivo de población migrante y las diferentes situaciones administrativas en que puedan encontrarse⁵. Existe un importante espacio de mejora de la regulación en este sentido, también de la regulación propia de extranjería, que debería ser más clara y mejor implementada (en celeridad y eficacia). En concreto, la referencia a **que “su expulsión sea imposible por razones jurídicas o de hecho”, que viene directamente de la Directiva, supone en la práctica, un problema ya que no existe un documento que acredite tal circunstancia**. Es más, la referencia a esas razones “de hecho” lleva a que el mero hecho de estar en territorio nacional le confiere el derecho al acceso a esta cuenta básica; incluso cuando pudiéramos estar hablando de una situación administrativa irregular con una orden de expulsión no ejecutada, en tanto que estas personas, a veces, pueden ser receptoras de ayudas de emergencia o previstas a nivel autonómico.

Esto también afecta a las circunstancias en que, muchas veces, se procede al bloqueo o suspensión de la cuenta de pago básica, como por ejemplo en los momentos de renovación de la solicitud de asilo. Nos encontramos ante un trámite burocrático formal que, sin embargo, ocasiona que la persona vea suspendido el acceso a su cuenta hasta que presenta el nuevo documento (renovación), obviando que el derecho permanece por su condición de inexpulsable y con el agravante, en este caso, de que ya tiene concedido dicho estatus.

De igual modo, a efectos de acreditar la situación de vulnerabilidad, encontramos una diversidad de criterios (que responde quizá al último de los problemas que abordamos a continuación) en la documentación aceptada o no por la entidad.

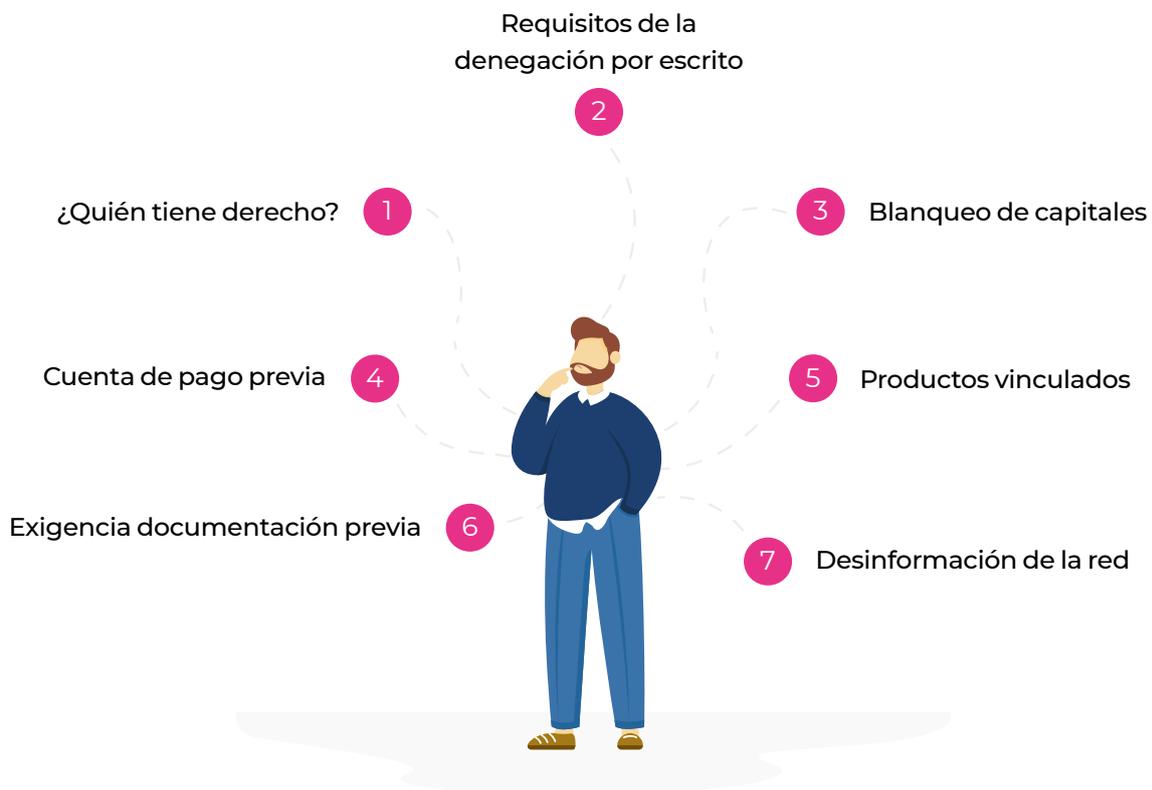
⁵ Personas refugiadas, solicitantes de protección internacional, desplazadas, apátridas...

Desinformación de la red

Consideramos que la obstaculización del acceso a las cuentas básicas de pago no responde siempre a malas prácticas e incumplimientos conscientes de las entidades, sino a cierta desinformación de la red con respecto a los derechos que comporta el propio producto, su existencia y sus condiciones.

Sin embargo, tratándose de una regulación que, a nivel comunitario tiene casi 10 años y cuya trasposición cuenta ya con seis años, no es un problema que deba asumirse, sino que de hecho, determinados incumplimientos aquí apuntados, aunque pudieran derivar del desconocimiento del personal de oficina de las entidades, **deberían remediarse, perseguirse y sancionarse en la medida en que vulneran un derecho básico de las personas** con consecuencias realmente graves en muchos casos.

PROBLEMAS DETECTADOS



Problemas más allá de la regulación

Más allá de la regulación, debemos mencionar otro problema: la realidad del **negocio** bancario, para el que este producto no es rentable. De este modo, de la realidad se observa que a menudo no se ofrece tan activamente, como la norma lleva a entender que debiera hacerse, sobre todo ante determinados perfiles de clientes y potenciales clientes. Detrás de ello, hay una convicción de que la oferta comercial de las entidades es suficientemente competitiva, acorde con el elevado nivel de bancarización de nuestro país y que ofrece productos de pago con condiciones “más ventajosas” (sin comisiones) o con mayor alcance en el tipo de cobertura de servicios.

Sin embargo, esta interpretación deja fuera una cuestión fundamental que diferencia este producto de otros que la entidad pueda ofrecer: se trata de **un producto que no está sujeto a las condiciones de mercado** y que, por tanto, no puede variar ni en cuanto a condiciones de los servicios ni a las comisiones máximas y que éstas, además, se verán mejoradas en caso de empeorar las circunstancias económicas del cliente y de forma obligada para la entidad. Este hecho es fundamental especialmente para aquellos colectivos que, en circunstancias económicas de riesgo y/o especial vulnerabilidad, requieren una mayor certidumbre en relación a los gastos asociados a un servicio que, por otro lado, resulta obligado a efectos de percepciones dinerarias o pagos y para el que no existe alternativa.

Aunque ya se ha apuntado, el hecho de que el procedimiento de solicitud y denegación se quede, en demasiadas ocasiones, en un intercambio verbal impide **dimensionar cuantitativamente** el problema, lo que supone, en el diálogo con la industria y a efectos de percepción de reguladores y supervisores de la necesidad de intervenir, un problema añadido, como es la identificación de estos problemas como algo aislado y extraordinario y, por tanto, un problema, en el mejor de los casos, individualizable y que no requiere de un análisis o solución más estructural.

Sin embargo, las organizaciones que trabajamos en el lado del consumidor y, más concretamente, aquellas del tercer sector que conocen con nombres y apellidos a las personas detrás de estos “colectivos vulnerables”, hacen pensar que **el problema es cuantitativamente mayor del que podemos detectar a partir de datos** como el número de cuentas básicas abiertas o reclamaciones al Banco de España. Y es que estos datos dejan fuera:

- Todas aquellas **solicitudes** denegadas sin que quede constancia de ello en la entidad y sin que sean posteriormente reclamadas.
- Todos aquellos **casos** que solicitaron o debieron dirigirse por la entidad a la apertura de este producto y, sin embargo, acabaron en la apertura de alguna otra cuenta comercial.

Debemos contar con un problema añadido en el hecho de que no se recurra al mecanismo de reclamación y es que nos encontramos **con personas que están especialmente desprotegidas y expuestas**, que tienen miedo.

Recomendaciones para la mejora del derecho de acceso a las cuentas de pago básicas

A lo largo del presente estudio, venimos planteando ya algunas soluciones o mejoras a partir del diagnóstico de los problemas detectados. No obstante, sugerimos a continuación algunas recomendaciones concretas⁶ que permitirían una mejora del acceso a las cuentas de pago básicas en los términos de universalidad que el marco regulatorio prevé para este derecho.

Mejora de los criterios de Banco de España y SEPBLAC (Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias):

El supervisor bancario, a través de su servicio especializado en la lucha contra la prevención del blanqueo de capitales, ha emitido unos “criterios comunes de buenas prácticas sobre aplicación de la normativa de prevención de blanqueo al adoptar bloqueos o cancelar relaciones con la clientela”. Recomendamos incorporar dichos criterios a medidas concretas que refuercen los **mecanismos de vigilancia pertinentes y adecuados al cumplimiento de la regulación específica** de cuentas básicas, así como la necesidad de **detallar, en la denegación motivada** por escrito, las referencias a la documentación exigida a efectos de cumplir con las obligaciones, en materia de prevención de blanqueo de capitales y en qué modo la entidad las entiende no cubiertas.

Mejora de la transparencia de las entidades financieras respecto a las solicitudes y denegaciones de cuentas de pago básicas:

Resulta fundamental que las entidades documenten toda solicitud de cuenta de pago básica y que, de este modo, podamos observar cuáles concluyen con la apertura, cuáles resultan denegadas y cuántas acaban en la apertura de un producto diferente. Esta información, debería **reportarse periódicamente al Banco de España** que, en lectura conjunta con las reclamaciones de los SAC y de su propio servicio, permitiría un mejor diagnóstico y redimensión del problema. Aún con ello, estaríamos dejando fuera el problema de la necesaria responsabilidad y proactividad de las entidades en el ofrecimiento e información de este producto a determinados perfiles de clientes y potenciales clientes.

⁶ Algunas de estas recomendaciones provienen de la propuesta de enmiendas al *Proyecto de Ley por la que se crea la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero para la resolución extrajudicial de conflictos entre las entidades financieras y sus clientes* presentada por organizaciones sociales que desarrollan su trabajo en relación con población migrante y en riesgo de exclusión (Adoratrices – Andalucía Acoge – Asociación Rumiñahui – Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) – Fundación CEPAIM. Acción integral con migrantes – Fundación APIP- ACAM – Movimiento por la Paz (MPDL) – ONG Rescate – Provivienda – Red Acoge).

Solicitud escrita como contacto precontactual

Frente al hecho de que muchas denegaciones se estén produciendo de forma verbal (tanto para la apertura como para el reconocimiento de la gratuidad), con la consecuente indefensión del cliente y potencial cliente que puede no reconocer su derecho a reclamar (incluso sin denegación escrita), sería oportuno incorporar la posibilidad de solicitar por escrito la apertura de una cuenta de pago básica, obligando a la entidad a entregar copia sellada al solicitante. Esto permite **una mayor autonomía y salvaguarda de las personas que, en riesgo de exclusión y/o con barreras idiomáticas**, puedan verse mejor asesoradas; asimismo, este documento permitiría contabilizar las solicitudes reales, obligaría a la entidad a responder y resolver y, por tanto, a observar el cumplimiento en tiempo y forma al que obliga la regulación.

Concreción de las situaciones administrativas y sus características documentales

Como se ha apuntado, el entramado burocrático en torno a la situación de las personas migrantes y refugiadas no es sencillo. Por tanto, sería necesario que la propia ley facilite el conocimiento, por parte de la red de oficinas de las entidades, de **qué documentos pueden requerirse y resultan suficientes a efectos de acreditar su situación y como salvaguarda en su condición de sujetos obligados** por la normativa de prevención de blanqueo de capitales.

En el documento de propuesta de enmiendas al que se refiere la nota al pie número seis, las organizaciones que lo presentan apuntan que “se debe abordar una modificación legislativa que aclare la situación y ponga en concordancia las distintas legislaciones existentes. No podemos estar a expensas de interpretaciones y presentación de reclamaciones por parte de los usuarios para que la legislación se cumpla”. Y, en concreto, proponen la incorporación de un apartado 2 del artículo 3 del RD-ley 19/2017 sobre el derecho de acceso a una cuenta de pago básica, cuyo literal sería:

Dos. A los solos efectos de identificación formal exigida para la apertura de cuentas de pago básicas, tendrán validez, entre otros, los siguientes documentos acreditativos de la condición de solicitante de protección internacional expedidos por el Ministerio del Interior:

- *Documento de manifestación de voluntad de solicitar protección internacional o apatridia.*
- *Resguardo de presentación de solicitud de protección internacional.*
- *Documento acreditativo de la condición de solicitante en tramitación de protección.*
- *Documento acreditativo de solicitante de condición de apátrida.*

Agilización de los trámites para acreditar situaciones de especial vulnerabilidad o riesgo de exclusión financiera

Acreditar esta situación es necesario para acceder a la gratuidad de estas cuentas; sin embargo, aunque la propia ley resuelve la posibilidad de que, sin otra prueba documental, pueda presentarse un informe de los servicios sociales. En cambio, esta solución **choca a menudo con un colapso de expedientes administrativos** que dilata la respuesta de la Administración. Una posible solución, sería que, de manera excepcional y previa autorización (reconocimiento general) por parte de los servicios sociales, se permita que las entidades sin ánimo de lucro que forman parte del Sistema Nacional de Acogida e Integración de Personas Solicitantes y Beneficiarias de Protección Internacional, así como a otras entidades del Tercer Sector de Acción Social, puedan emitir certificados de riesgo de exclusión financiera.

Mecanismos de control interno

Las propias entidades deben implementar mejoras en el conocimiento de este derecho, el producto y las condiciones que comporta para toda su red de oficinas, así como mecanismos de control de cumplimiento suficientes que permitan **eliminar, minimizar y, en su caso, perseguir malas prácticas en la comercialización** y seguimiento de este tipo de cuentas.

RECOMENDACIONES PARA LA MEJORA DE ACCESO

- 1 Aplicar criterio BdE 
- 2 Transparencia en las solicitudes y denegaciones 
- 3 Solicitud y denegación por escrito 
- 4 Informar de la documentación requerida a la red comercial 
- 5 Simplificar burocracia 
- 6 Perseguir malas prácticas en la comercialización 

Conclusiones

A pesar de la dificultad en dimensionar cuantitativamente el problema del acceso a las cuentas de pago básicas, el hecho de que afecte a un derecho que la normativa comprende como esencial y con vocación de universalidad, hace que debamos **prestar atención aunque solo pudiéramos concretar el problema en unos pocos casos individualizables**.

Sin embargo, la realidad y casuística, apuntadas en este estudio, incluso el propio y escaso volumen de cuentas básicas abiertas o reclamaciones suscitadas sobre estas en nuestro país, hacen pensar que el problema va más allá.

La apertura de una cuenta de pago básica marca la diferencia entre poder cobrar una prestación que permita a las personas subsistir o no; poder domiciliar un recibo o no y, por tanto, acceder o no al servicio asociado; y un largo etcétera. La realidad de los colectivos que son especialmente potenciales beneficiarios de este producto y las consecuencias de que este derecho de acceso a los servicios de pago se vea conculcado, debe obligar a todos los actores implicados (sociedad civil, reguladores, supervisores e industria) a **buscar soluciones conjuntas y estructurales**.

Contacto

¿Hablamos?



TELÉFONO
91 532 75 83



EMAIL
info@asufin.com



DIRECCIÓN
Plaza de las Cortes, 4, 4ºD.
28014- Madrid



HORARIO
De 09:00 a 17:00h.

 **asufin**
ASOCIACIÓN DE USUARIOS FINANCIEROS

www.asufin.com

