

JAVIER ESTEBAN RÍOS
Profesor Contratado Doctor di Diritto amministrativo presso l'Università di Saragozza
jestebanrios@unizar.es

LA PROTECCIÓN DE LOS EXCLUIDOS POR LA DIGITALIZACIÓN FINANCIERA: DE LA VOLUNTARIEDAD A LAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO

PROTECTING THOSE EXCLUDED BY FINANCIAL DIGITALISATION: FROM VOLUNTARINESS TO PUBLIC SERVICE OBLIGATIONS

RESUMEN

La digitalización del sector financiero ha afectado negativamente a varios colectivos, que tienen dificultades para acceder a los servicios financieros digitales. Para garantizar la inclusión financiera de todos los ciudadanos pueden adoptarse diversas soluciones, justificadas por razones éticas, económicas o jurídicas, que pueden proceder tanto de los agentes del mercado como de las autoridades públicas. Entre estas últimas, como alternativa excepcional, algunos servicios financieros -considerados esenciales- podrían clasificarse como servicios de interés económico general, exigiendo su prestación presencial a través de obligaciones de servicio público.

ABSTRACT

Various groups have been adversely affected by the digitalization of the financial sector, as they face difficulties in accessing digital financial services. Several solutions can be adopted to ensure the financial inclusion of all citizens, justified on ethical, economic or legal grounds, and which can come from both market operators and public authorities. Among the latter, as an exceptional alternative, certain financial services -considered essential- could be classified as services of general economic interest, requiring them to be provided in person by means of public service obligations.

PALABRAS CLAVE: Digitalización; supervisión financiera; inclusión; discapacidad.

KEYWORDS: Digitalization; financial supervision; inclusion; disability.

INDICE: 1. El impacto desigual de la digitalización en los consumidores de servicios financieros. - 2. Los excluidos de los servicios financieros digitales. - 3. El deber de combatir la exclusión financiera. - 4. Las diversas soluciones frente a la exclusión financiera. - 4.1 Las soluciones propuestas por el sector financiero. - 4.2 El fomento de la inclusión desde los poderes públicos. - 4.3 La configuración de obligaciones de servicio público para asegurar la prestación presencial de servicios financieros. - 4.4 La necesidad de compensar por la imposición de obligaciones de servicio público. - 5. Conclusiones. - 6. Bibliografía

1. El impacto desigual de la digitalización en los consumidores de servicios financieros

La digitalización de múltiples de actividades económicas y sociales es una realidad que, parece, ha venido para quedarse¹. Más aún tras la pandemia del Covid-19, que ha puesto de manifiesto la necesidad de que el tejido económico y las relaciones sociales se adaptasen a contextos no presenciales. Esta digitalización, en particular, también ha alcanzado al sector financiero donde, además de automatizarse multitud de procesos, se ha producido un progresivo avance de la prestación de servicios no presenciales².

A la luz de esta tendencia, conviene examinar los principales efectos del fenómeno sobre los afectados. En este sentido, dejando de lado el punto de vista de la industria financiera, el documento hace especial hincapié en la situa-

1 El presente trabajo ha sido realizado en el marco del Grupo de Investigación, reconocido por el Gobierno de Aragón, ADESTER (Derecho Administrativo de la Economía, la Sociedad y el Territorio), proyecto S22_23R (BOA núm. 80 de 28/04/2023).

El artículo deriva de una adaptación del texto de una ponencia titulada “Los derechos de los consumidores financieros más allá del principio de atención personalizada”, defendida en el *Seminario Internacional: El derecho de los usuarios de servicios financieros. digitalización y sistemas alternativos de resolución de conflictos*, organizado el 21 de abril de 2023 por la Universidad de Valencia. La versión extensa y completa del contenido de dicha ponencia será objeto de publicación, como capítulo de libro, en un volumen colectivo.

Aunque el trabajo haya sido elaborado con un enfoque propio del Derecho Administrativo español, creo que los problemas detectados y las soluciones brindadas, con las debidas matizaciones, pueden ser también de interés en el ámbito italiano. Ello, máxime, habida cuenta de la existencia de un marco común en la materia, proporcionado por el Derecho de la Unión Europea.

2 La digitalización del sector financiero no es un fenómeno nuevo -ni mucho menos-, ya que las herramientas informáticas se utilizan desde hace varias décadas en diversos ámbitos operativos, como la gestión de documentos, el análisis de riesgos, las operaciones de compensación y liquidación, el registro de activos financieros o, en el caso concreto de las entidades de crédito, la implantación de cajeros automáticos. Sin embargo, se prevén cambios disruptivos que afectarán a la automatización de determinadas operaciones, tanto a corto plazo como en un futuro próximo, siendo especialmente relevante el impacto de las tecnologías de registro distribuido o de la inteligencia artificial.

ción de los usuarios de servicios financieros y, más concretamente, de los usuarios de servicios bancarios³. Para estos usuarios, el proceso de digitalización financiera tiene un doble impacto, con ventajas e inconvenientes, como es natural en un fenómeno tan poliédrico.

Por un lado, son muchas las ventajas para los usuarios de los servicios financieros, principalmente relacionadas con la posibilidad de realizar transacciones financieras de forma más cómoda, en cualquier lugar y en cualquier momento. Esto ha propiciado, probablemente, que la mayoría de los ciudadanos realicen hoy más transacciones que en cualquier momento pasado. Del mismo modo, se puede acceder a la información financiera de forma inmediata, lo que permite conocer mejor la situación financiera personal, reforzándose este conocimiento por la disponibilidad de herramientas analíticas sobre ingresos y gastos.

A su vez, los usuarios financieros pueden acceder a los servicios de un mayor número de operadores, independientemente de su ubicación física, lo que abre horizontes antes unimaginables⁴. Ello hace más sencillo el cambio de operador en búsqueda de una mejor prestación o permite disfrutar de nuevos servicios, siendo especialmente relevantes ambas realidades en aquellos lugares donde el número de operadores con establecimiento físico es reducido.

Lo anterior conectaría con una potencial reducción de los costes de los servicios financieros –o un alza de la rentabilidad ofrecida por los productos de ahorro– derivadas del incremento de la competencia entre un número creciente de operadores en un mercado que se ensancha progresivamente. Sin embargo, esta ventaja se diluiría –pudiendo incluso apreciarse un efecto inverso– en caso de que se produjese un proceso de concentración empresarial, que llevase a la creación de un número muy reducido de grandes operadores digitales⁵.

3 Ello, por la singular importancia cotidiana de los servicios bancarios, aunque las conclusiones obtenidas podrían extrapolarse al ámbito de los valores o los seguros.

4 Ello, claro, siempre y cuando dichos operadores estén debidamente habilitados para ejercer actividades financieras en nuestro país.

5 Proceso este, que, por lo demás, no sería para nada atípico, habida cuenta de la tendencia al incremento de la concentración que se ha apreciado en el ámbito de los operadores financie-

Además, en países que no dispongan de una red bancaria consolidada, la digitalización ofrece nuevas soluciones que dan soporte a las transacciones económicas de los particulares, sin requerirse el uso de efectivo. Al respecto, puede estarse al caso de éxito observado en distintos países africanos donde, ante la inexistencia de una red de sucursales tupida, se han generalizado sistemas de pagos a través de teléfonos móviles sin necesidad de disponer de una cuenta corriente⁶.

No obstante, pese al señalamiento de los anteriores puntos positivos, también podemos localizar diversos problemas que la digitalización puede plantear a los usuarios de los servicios financieros. Al efecto, destaca el notable incremento de la delincuencia online⁷, que genera una sensación de incertidumbre en los usuarios, existiendo cada vez técnicas más sutiles para proceder al engaño⁸. Esta alza de la delincuencia online debe conectarse, también, con la existencia de reticencias de las entidades para asumir eventuales responsabilidades en caso de fraude lo que, en caso de una actuación del usuario no del todo diligente, puede llevar a la evaporación de los ahorros⁹.

ros europeos. Por lo que se refiere al sector bancario, se ha observado un incremento generalizado del grado de concentración presente en los distintos Estados miembros, habiéndose producido también una convergencia entre las cifras de concentración de los mismos. Sobre el particular, puede consultarse el estudio –con datos de diferentes Estados de la eurozona– de P. CRUZ–GARCÍA, J. FERNÁNDEZ DE GUEVARA RADOSELOVICS e J. MAUDOS VIL-LARROYA, *The evolution of market power in European banking*, in *Finance Research Letters*, 2017, 23.

⁶ Como ejemplos de este fenómeno en países emergentes, puede consultarse E. BARRUE-TABEÑA LORENTE, *La influencia de las nuevas tecnologías en la inclusión financiera*, in *Boletín Económico del Banco de España*, 2020, 2, 1 ss; S. GHOSH, *How important is mobile telephony for economic growth? Evidence from MENA countries*, in *INFO*, 2016, 18 (3), 58 ss, o J. DE LUNA–MARTINEZ, *Financial Inclusion in Malaysia Distilling Lessons for Other Countries*, in *World Bank Working Papers*, 2017, 115155, 1 ss.

⁷ En los últimos años se ha producido un alza sostenida de la cibercriminalidad, de manera que, por lo que se refiere a España, estos delitos supusieron en 2022 más de un 20 % de los delitos totales, de acuerdo con los datos del Sistema Estadístico de Criminalidad del Ministerio del Interior.

⁸ Al respecto, son múltiples las técnicas empleadas por los delincuentes (*phishing*, suplantación de identidad, penetración en bases de datos...), siendo cada vez más difíciles de descartar los intentos de cometer fraude, habida cuenta de la mejora en la calidad de los medios delictivos y esperándose todavía un mayor perfeccionamiento derivado del uso de herramientas de inteligencia artificial.

⁹ Al respecto, puede estarse al régimen contenido en los artículos 71 a 73 de la Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre

A su vez, el hecho de que los propios usuarios sean quienes proceden a realizar, por sí mismos, gran parte de la operativa deriva en su responsabilidad, en caso de que se cometan errores, pues dichos fallos no serán imputables al personal de las entidades¹⁰. Ello exige un elevado nivel de celo en el uso de las herramientas digitales y una adecuada comprensión de los distintos parámetros implicados en una operación.

En otro orden de cosas, se produce una mayor dependencia de los ciudadanos respecto de las entidades financieras, paralela a la reducción del uso del efectivo. Y es que, en ausencia de efectivo, se hace necesaria la intervención de una entidad financiera para dar soporte a la transacción económica implicada. Ello, por supuesto, puede redundar en una mayor comodidad y seguridad de la transacción pero, en paralelo, exigirá la contratación de servicios o terminales de pago que pueden tener asociados costes no desdeñables¹¹.

Asimismo, el uso de herramientas digitales, y la consecuente sustitución del efectivo como medio de pago o depósito de valor, implica una mayor transparencia de la operativa, que permite una mayor fiscalización pública de la misma¹². Esta transparencia sería positiva desde el punto de vista de la recaudación tributaria y de la evitación del blanqueo de capitales. Sin embargo, la misma puede implicar también afecciones para la intimidad de los usuarios, quedando registro de las transacciones realizadas¹³.

servicios de pago en el mercado interior. Dicho marco trata de equilibrar el deber de autoprotección que han de cumplir los usuarios con la robustez de los sistemas de autenticación facilitados por los operadores.

10 Puede pensarse en un error en el marcado del IBAN cuando se realiza una transferencia o en un error en la configuración de una orden de venta o compra de títulos negociados.

11 Por ejemplo, en lo que se refiere al uso de tarjetas para la realización de pagos, aunque las mismas acostumbren a ser gratuitas para sus usuarios, son relevantes las comisiones que se cargan a los titulares de los negocios que utilizan datáfonos, facilitados por operadores financieros. Así, por ejemplo, en lo relativo a España, en 2022, la tasa de descuento media aplicada por las entidades para el pago mediante tarjeta fue del 0,37 % sobre las ventas, de acuerdo con datos sobre las estadísticas de tarjetas del Banco de España.

12 Ello, por supuesto, al margen de la utilización de mecanismos digitales que permiten la realización de operaciones opacas, como en el caso de algunas criptomonedas.

13 Esta problemática está especialmente presente en los procesos de diseño de las monedas digitales de banco central (CBDC), buscándose un complejo equilibrio entre trazabilidad y confidencialidad en el uso de dichas monedas.

La digitalización también puede afectar a la clientela a través de su perfilado, mediante el uso de herramientas de tratamiento masivo de datos, de las que pueden derivarse ciertos sesgos o discriminaciones hacia colectivos concretos¹⁴. Circunstancias estas que preocupan a las autoridades¹⁵ y que deberían llevar a un aseguramiento de la trazabilidad de las decisiones derivadas de la utilización de algoritmos¹⁶.

En último término, al margen de que pudiesen referirse otros eventuales perjuicios, la digitalización se ha relacionado con la exclusión financiera de ciertos colectivos de ciudadanos. Será esta la dimensión sobre la que verse el resto del trabajo, que se va centrar en analizar este nocivo fenómeno, así como en la propuesta de soluciones que permitan mitigarlo.

En todo caso, en relación con lo que a continuación se afirme, y como prevención para el lector, no ha de deducirse una voluntad de torpedear la digitalización o de negar la evidencia de la evolución de nuestro sector financiero. Antes al contrario, lo que se pretende es ofrecer alternativas para aquellos sujetos que se ven más perjudicados por la transición de modelo.

2. Los excluidos de los servicios financieros digitales

Como se ha puesto de manifiesto, la digitalización plantea múltiples ventajas –algunas muy relevantes– para los usuarios de servicios financieros. Sin embargo, estas ventajas no se predicen respecto de todo usuario, pues las virtu-

14 En particular, esta preocupación se refiere a la automatización y al uso de algoritmos para analizar la solvencia de los clientes –rating– a cuyos riesgos para la igualdad ha aludido, por ejemplo, el documento *Joint Committee Final Report on Big Data* (JC/2018/04), de la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Valores y Mercados y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación, de 15 de marzo de 2018.

15 La Inteligencia Artificial –así como otras tecnologías– tiene múltiples implicaciones de gestión y plantea serios riesgos de afección a los derechos y libertades de la ciudadanía, como pone de manifiesto una creciente corriente doctrinal, acompañada de aproximaciones normativas fragmentarias.

16 En particular, por lo que se refiere al aseguramiento de la trazabilidad de las decisiones automatizadas que adopten los operadores financieros, a fin de conseguir una «inteligencia artificial explicable», se ha pronunciado J. TEJERO, *Unwrapping black-box models: a case study in credit risk*, in *Revista de Estabilidad Financiera*, 2022, 43, 91 ss, p. 116.

des alcanzarán únicamente a aquellos sujetos que sepan –o puedan– acceder a los servicios financieros digitales.

Para el resto de sujetos, que no saben o que no pueden acceder a dichos servicios, el fenómeno no se presenta como una oportunidad sino como un reto, que les perjudica, al reducirse su autonomía. Así, existen diversos segmentos de población que se han visto especialmente perjudicados por la migración hacia servicios digitales, en tanto en cuanto la misma ha supuesto una paralela limitación de los servicios prestados en formato presencial.

Limitación, esta, que se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, a través de una notable reducción de la red de oficinas y sucursales de atención personal y presencial, mediante la fijación de horarios limitados para la realización de operativa en ventanilla –en particular en lo que se refiere a servicios que implican el uso de efectivo–, con la utilización obligatoria de sistemas de cita previa sin una alternativa para la atención inmediata o por medio de la remisión a los cajeros para la realización de cierta operativa.

Estas modificaciones pueden parecer poco importantes para una parte relevante de la población –que puede percibirlas como pequeñas molestias. No obstante, para algunos colectivos son cambios dramáticos que perjudican seriamente la autonomía personal, generando –en mayor o menor medida– exclusión financiera.

Entre los colectivos más perjudicados por la transición hacia escenarios no presenciales destacan las personas que no disponen de unas competencias digitales adecuadas. En este segmento, que agruparía a muy diversos ciudadanos –que por diversos motivos no hayan adquirido dichas competencias– tienen una posición preeminente las personas mayores, quienes suelen experimentar mayores dificultades para manejarse en el entorno digital, habida cuenta de que han tenido una menor costumbre en el uso de dispositivos y aplicaciones.

El colectivo de personas mayores es especialmente numeroso en distintos países occidentales, dado el progresivo envejecimiento de la nuestra población, y aunque el mismo agrupe a personas que efectivamente utilizan servicios financieros digitales, la mayoría de los usuarios todavía recurren a los canales presenciales¹⁷. Así, van a convivir personas mayores que disfrutan de una notable autonomía, basada en mayores competencias digitales, con otros sujetos para los que la operativa online se presenta como una quimera.

Junto con los anteriores, encontramos a personas con alguna discapacidad que dificulte el manejo de aplicaciones o herramientas online, como en el caso de personas invidentes o con algún tipo discapacidad mental, precisándose la colaboración de un tercero para asegurar una adecuada prestación del servicio. Igualmente, esta operativa autónoma resulta extremadamente complicada para las personas analfabetas que, pese a las altas tasas de alfabetización, siguen existiendo en nuestro país, o para aquellas personas que tienen problemas para la lectura al estar afectadas por los tipos más severos de dislexia¹⁸.

Igualmente, puede hacerse referencia a las personas que disponen de una escasa cultura o conocimientos financieros y que, por tanto, acostumbran a desconfiar de sus propias habilidades, prefiriendo el asesoramiento y asistencia personal de un tercero para la resolución de sus problemas financieros¹⁹. En

17 En este sentido, como dato, podemos atender a la situación en España, donde menos del 20 % de los hogares con cabeza de familia nacido antes de 1944 utiliza banca online, y apenas la usan la mitad de los nacidos antes de 1950, de acuerdo con L. CRESPO AZOFRA, N. EL AMRANI e ALTRI, *Heterogeneidad en el uso de los medios de pago y la banca online: un análisis a partir de la encuesta financiera de las familias (2002-2020)*, in *Documentos Ocasionales del Banco de España*, 2023, 2.308, 1 ss., p. 18 y 19, partiendo de datos de la Encuesta Financiera de las Familias de Banco de España.

18 Aunque la tasa de alfabetización en España es muy elevada, rondando el 99 %, en 2022 todavía existe un 1 % de la población mayor de 15 años que es analfabeta, de acuerdo con datos de tasa de analfabetismo del Instituto Nacional de Estadística. Las cifras son similares para el caso italiano.

19 Al respecto, como contrapunto, se ha encontrado evidencia de que algunos usuarios con menores conocimientos financieros experimentan cierta vergüenza o desconfianza al tratar con empleados de entidades financieras, tomando decisiones más racionales cuando operan en cajeros, de acuerdo con el estudio de M. DE LA CUESTA GONZÁLEZ, I. FERNÁNDEZ OLIT e ALTRI, *Affective and cognitive factors that hinder the banking relationships of economically vulnerable consumers*, in *International Journal of Bank Marketing*, 2022. 40 (7), 1337 ss, p. 1353 y 1354.

este sentido, por ejemplo, parece existir evidencia empírica de una relación positiva entre el uso de la banca online y el nivel educativo²⁰.

Por otro lado, cabe pensar en los ciudadanos que sufren una escasez severa de recursos materiales y que, por tanto, tienen problemas para costearse terminales y conexiones adecuadas para acceder a los servicios financieros digitales²¹.

En cualquier caso, los problemas para todos los colectivos anteriores se ven exacerbados en el caso de que los ciudadanos residan en el medio rural, donde el cierre de sucursales deja las más próximas a decenas de kilómetros, con unas conexiones en ocasiones deficientes²². En estos entornos, los nativos digitales han ganado con la digitalización, pues ahora pueden acceder a servicios que tenían vedados, pero las personas con mayores dificultades quedan huérfanas de servicios financieros presenciales.

A su vez, en las zonas rurales existe una variable adicional a valorar, que dificulta la prestación de los servicios financiero digitales. Así, pueden darse problemas de conexión a internet o de alcance de las redes de cobertura móvil, por fortuna cada vez de menor intensidad, que ocasionan dificultades para acceder a dichos servicios por parte de cualquier ciudadano²³.

Sea como fuere, lo anterior pone de manifiesto que existe un problema de exclusión financiera que afectaría –en mayor o menor medida– a un buen

20 Así, en cuanto al uso de la banca online en España, se ha observado como la misma es usada por el 90,7 % de los hogares cuyo cabeza de familia tiene estudios universitarios, reduciéndose el porcentaje a apenas un 45 % para el caso de estudios inferiores a bachillerato, de acuerdo con el trabajo de L. CRESPO AZOFRA, N. EL AMRANI e ALTRI, *cit.*, 18.

21 En lo que se refiere a las personas más vulnerables, algunas de ellas suelen integrarse en colectivos para los que se aprecian mayores riesgos de blanqueo de capitales, lo que ha llevado a la Autoridad Bancaria Europea a proponer medidas específicas para tratar de acompañar el control del riesgo y la prestación de servicios a estos colectivos. Así, las recientes *Guidelines on policies and controls for the effective management of ML/TF risks when providing access to financial services* (EBA/GL/2023/04), de la Autoridad Bancaria Europea, de 31 de marzo de 2023.

22 Para aproximarse a la distribución territorial de la red de oficinas bancarias española, puede ser de interés la consulta de F. J. GOERLICH, J. MAUDOS e S. MOLL, *Distribución de la población y accesibilidad a los servicios en España*, Madrid, Fundación Ramón Areces, 2021, p., 121 a 140.

23 Al respecto, son habituales los programas sufragados por instituciones públicas, orientados a paliar estos *vacíos* de conectividad.

número de ciudadanos. Pese a que algunos de los colectivos referidos sean pequeños, o aunque en ocasiones los mismos pudieran solaparse, la conjunción de todos ellos demuestra que la digitalización financiera tiene un impacto relevante sobre una porción para nada desdeñable de nuestros conciudadanos. Habida cuenta de esta realidad, el trabajo abordará las diferentes alternativas que pueden adoptarse para paliar estos problemas de exclusión.

3. El deber de combatir la exclusión financiera

Como se ha puesto de manifiesto, en los anteriores supuestos se aprecia como la digitalización pueden plantear problemas para el acceso a ciertos servicios financieros para algunos colectivos, que anteriormente los obtenían de manera más sencilla. Con ello, se genera un nocivo fenómeno, como es el de la exclusión financiera de dichos colectivos.

Esta exclusión financiera de algunos segmentos de la población se podría configurar como una suerte de fallo de mercado, derivado de la digitalización, generándose una externalidad negativa para ciertos ciudadanos, que van a sufrir o soportar los costes de un determinado proceso económico sin recibir compensación alguna²⁴.

La detección de esta problemática exigiría tomar medidas orientadas a asegurar la adecuada inclusión financiera de estos sujetos, de manera que la imparable transformación digital no suponga que multitud de nuestros conciudadanos se *quedan por el camino*. Así, debería asegurarse un mínimo grado de autonomía en la parcela financiera en el caso de aquellos ciudadanos que tienen mayores problemas para lidiar con los servicios financieros digitales, evitando su transformación en una suerte de *ciudadanos de segunda* o perdedores de la digitalización. En definitiva, se trata de un intento de cuadratura del círculo, apro-

24 Acerca de los fallos de mercado, sus caracteres y las vías para su evitación, pueden consultarse los tradicionales trabajos de F.M. BATOR, *The Anatomy of Market Failure*, in *Quarterly Journal of Economics*, 1958, 72(3), 351 ss, o de J.E., STIGLITZ, *Markets, Market Failures, and Development*, in *The American Economic Review*, 1998, 79 (222), 197 ss.

vechando las innumerables ventajas que ofrece la digitalización, pero minimizando los problemas que la misma pueda plantear.

En cualquier caso, si nos preguntásemos acerca del porqué de abordar esta nociva exclusión financiera, parece que la intervención vendría justificada por una pluralidad de motivos. Por una parte, existe un imperativo de equidad. Así, lograr el acceso de todo ciudadano a unos mínimos servicios financieros sería deseable en términos de justicia social²⁵. Además, ello facilitaría la inclusión en el normal tráfico jurídico y económico de ciertos colectivos, que actualmente se mueven en la economía informal.

Y es que recuérdese que la progresiva financiarización y bancarización de las actividades económicas ha llevado a que sea prácticamente imposible desarrollar una vida cotidiana normal y plena sin recibir algún servicio financiero²⁶. Ello se hace singularmente evidente en relación con las cuentas corrientes y los servicios de pago que se les anudan²⁷.

A su vez, en ocasiones, este imperativo ético de justicia social se verá soportado por mandatos contenidos en diversas normas jurídicas, orientados a promover la tutela de diversos colectivos²⁸. Aunque muchos de estos mandatos

25 Al respecto, desde el Banco Mundial se ha señalado que la inclusión financiera impulsaría, al menos, siete de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que ha llevado a convertir la inclusión financiera en uno de sus principales objetivos. Sobre estas consideraciones puede consultarse el apartado de la página web institucional dedicado a la cuestión <<https://www.bancomundial.org/es/topic/financialinclusion/overview#1>>.

Igualmente, por sus virtudes, la inclusión financiera se ha impulsado desde el G-20, a través de la constitución en 2010 del Global Partnership for Financial Inclusion (GPFI), que pretende coordinar y facilitar acciones orientadas a fomentar la inclusión en aquellos Estados que estén interesados en asociarse.

26 En la actualidad, esta afirmación parece no requerir de justificación. Sin embargo, no se trata de un fenómeno novedoso pues, hace ya más de 70 años se sostenía que, mientras que el despacho de un notario se visita en contadas ocasiones, el trato de los ciudadanos con la banca es prácticamente continuo. Así, G. RIPERT, *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1946.

27 Me refiero a cuestiones tan cotidianas como la percepción del salario o prestaciones sociales, el pago de los múltiples servicios o suministros que pueda contratarse, el pago de tributos o los pagos efectuados mediante transferencias, móviles, o tarjetas de crédito o débito.

28 Así, por ejemplo, en el caso español, al margen del deber constitucional de tutelar a los consumidores y usuarios -artículo 51.1 Constitución Española- son diversos los mandatos legislativos para favorecer la inclusión de las personas con discapacidad, las personas en situación de dependencia o las personas mayores.

no se refieren a los particulares, sino a las Administraciones, y suelen configurarse como principios, los mismos sirven para ofrecer un soporte jurídico a la intervención pública y para orientar la interpretación del ordenamiento.

Por otro lado, al margen del cumplimiento de objetivos vinculados con la equidad, también se ha identificado la inclusión financiera con factores macroeconómicos, por lo que existirían justificaciones adicionales para su promoción. De este modo, se han establecido relaciones entre la inclusión financiera y el incremento de la riqueza de las familias o el crecimiento económico a largo plazo²⁹. Asimismo, se ha apuntado a que la reducción de la exclusión también puede tener efectos positivos en la eficacia de la transmisión de la política monetaria y en la estabilidad financiera³⁰.

Sea como fuere, en el ámbito del Derecho Administrativo, no debería sorprendernos que la digitalización de los servicios financieros genere la exclusión de ciertos colectivos, pues un fenómeno muy similar aparece cuando se avanza hacia la Administración electrónica. Así, la mayor eficiencia derivada de la digitalización suele acompañarse de ciertos problemas en los servicios de atención personal de las distintas Administraciones públicas, que deben adaptarse para dar cobertura a aquellos ciudadanos que más dificultades digitales experimentan³¹.

4. Las diversas soluciones frente a la exclusión financiera

A la luz de lo anterior, parece necesario articular y aplicar ciertas soluciones a los problemas señalados, favoreciendo la inclusión de los más afectados

29 En este sentido, por ejemplo, los estudios de R. LEVINE, *Finance and growth: theory and evidence*, in P. Aghion e S. Durlauf (a cura di), *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam, Elsevier, 2005, 865 ss, o M. BOLDBAATAR e C.L. LEE, *Financial Accessibility and Economic Growth*, in *Journal of East Asian Economic Integration*, 2015, 19(2), 143 ss.

30 Aluden al impacto sobre estas variables A. MEHROTRA e J. YETMAN, *Financial inclusion – issues for central Banks*, in *BIS Quarterly Review*, 2015, marzo, 83 ss, p. 83 e 91.

31 Al respecto, por ejemplo, resulta especialmente censurable el sometimiento a cita previa para la realización de multitud de trámites administrativos presenciales, que se suma a unos plazos de atención que se extienden varios meses. Igualmente, puede detectarse una excesiva extensión de los mandatos de relacionarse electrónicamente con la Administración pública, con dudosas justificaciones acerca de la disposición de los medios electrónicos necesarios por parte de los ciudadanos.

por el cambio tecnológico en los servicios financieros. Como veremos, tales soluciones pueden provenir tanto de los agentes del mercado como de las autoridades públicas.

4.1 Las soluciones propuestas por el sector financiero

Al respecto, en primer término, habría de estarse a las soluciones brindadas por el propio sector financiero, desde una perspectiva voluntaria³². En este sentido, parece que podría existir un interés del sector en la prestación de una adecuada atención a estos perfiles de clientes, pues con ello mejoraría su reputación o, incluso, podría incrementarse la cifra de negocio a través de la comercialización de productos que hoy no llegan a dichos consumidores³³.

Por lo que se refiere a esta adopción de medidas voluntarias, sin ánimo de exhaustividad, se comprendería una ralentización del cierre de oficinas bancarias y de los recortes en el número de empleados -ya presentes en los planes de actuación de las entidades para los próximos periodos³⁴- o el compromiso de ampliar los horarios de atención presencial a los clientes y de los servicios de caja en las sucursales existentes -bien sea con atención directa en ventanilla o bien a través de los cajeros, con ayuda del personal de la oficina. A su vez, se defiende una adaptación de los cajeros, aplicaciones y webs para que su manejo sea más intuitivo y sencillo para los ciudadanos con mayores problemas, configurándose versiones con lenguaje y vista simplificados³⁵.

32 Así, para el caso español, puede hacerse referencia al *Protocolo Estratégico para Reforzar el Compromiso Social y Sostenible de la Banca*, suscrito por las patronales bancarias en julio de 2021 y modificado en 2022.

33 Me refiero, por ejemplo, a la posibilidad de comercializar seguros, fondos de inversión, valores u otros títulos a sujetos que, actualmente, tienen dificultades para acceder a los mismos a través de canales digitales.

34 Este cambio de tendencia obedecería, además de a consideraciones relativas a la voluntad de las entidades, a la mejora del negocio y de la rentabilidad que están experimentando los operadores a raíz de la normalización de los tipos de interés.

35 Probablemente muchos lectores hayan presenciado situaciones en las que un cliente ha tenido serios problemas para algo -aparentemente- tan sencillo como obtener el número de orden para acceder a ventanilla, por no saber marcar su número de identificación fiscal en la pantalla digital ofrecida.

Asimismo, se apuesta por la formación en competencias digitales y acerca del funcionamiento de los servicios financieros para los usuarios de colectivos con mayores problemas, a través de la organización de talleres o seminarios. Y es que la formación puede resultar fundamental pues, aunque en ocasiones será muy complejo que una persona se adapte, en otras, la formación sí puede ayudar a algunos ciudadanos a dar definitivamente el paso para acceder a los servicios financieros digitales³⁶.

Junto con las anteriores medidas, de alcance general, se han planteado algunas soluciones específicas para mejorar la prestación de servicios a los usuarios residentes en aquellas localidades que no disponen de sucursales bancarias³⁷. Al respecto, se apuesta por la utilización de oficinas móviles que aseguren la prestación presencial periódica o por el reforzamiento de la red de agentes financieros, como profesionales que no mantienen una relación laboral con una entidad, pero que prestan servicios financieros por cuenta de la misma.

Igualmente, se pretende mejorar y ampliar la red de cajeros existente, de manera que los mismos se extiendan a aquellos municipios que, actualmente, no disfrutan de servicios financieros presenciales. En todo caso, esta apertura de cajeros, para ser del todo eficaz, habría de acompañarse de formación específica a los ciudadanos destinatarios, de manera que los mismos comprendan cómo pueden llevar a cabo toda la operativa permitida³⁸.

Por último, en lo que se refiere a aquellas localidades para las que no se entienda procedente establecer un cajero –por ser los costes a asumir excesivos– se busca garantizar, al menos, el acceso a efectivo. En estos casos el acce-

36 Sobre el particular, sería especialmente interesante hacer hincapié en la formación para el uso de tarjetas de débito/crédito, pues su manejo es sencillo y las mismas permiten no necesitar de efectivo en aquellas zonas donde es difícil obtenerlo.

37 En España, por ejemplo, a través de la *Hoja de ruta para reforzar la inclusión financiera en las zonas rurales*, de octubre de 2022, que actualiza el principio de actuación 5 del *Protocolo Estratégico para Reforzar el Compromiso Social y Sostenible de la Banca*, accesible a través de <<https://s1.aebanca.es/wp-content/uploads/2022/10/hoja-de-ruta-para-reforzar-la-inclusion-financiera-en-las-zonas-rurales.pdf>>.

38 A este respecto, algunas entidades han desarrollado proyectos piloto en los que proveen los cajeros de servicios de video llamada, para ofrecer una asistencia más personal a quien requiera ayuda.

so al efectivo se aseguraría a través de sistemas de *cash back* o de *cash in shop*, que permiten obtener efectivo en comercios adheridos, utilizando una tarjeta y un datáfono³⁹. Como alternativa, también se recurriría a servicios prestados por los operadores postales, que permiten que los carteros puedan suministrar efectivo a domicilio⁴⁰.

En cuanto a estas últimas medidas existe una notable limitación. Y es que las mismas se refieren únicamente a la obtención de efectivo, y no a la prestación de otros muchos –y muy relevantes– servicios financieros, como son el pago de recibos, la realización de transferencias o la contratación de productos de ahorro e inversión.

4.2 El fomento de la inclusión desde los poderes públicos

Las medidas referidas en el apartado anterior son alternativas voluntarias, planteadas por las propias entidades financieras, que los operadores se comprometen a aplicar, pero que no son jurídicamente vinculantes para los mismos. Al margen de dichas medidas, habríamos de plantearnos cuál puede ser el papel de los poderes públicos, y cómo estos pueden mejorar la asistencia a los sujetos que más se resienten por la digitalización de los servicios financieros.

En este sentido, con carácter general, los poderes públicos han apostado por un acompañamiento al sector privado, motivando que los operadores concluyan protocolos como el anteriormente referido, pero sin aplicarse, de mane-

³⁹ Se trata de mecanismos que permiten obtener efectivo en comercios locales tales como panaderías, carnicerías, estancos, peluquerías, farmacias... que estarán presentes en un buen número de localidades. Por lo que se refiere a sus diferencias, mientras que el *cash back* exige realizar previamente alguna adquisición en el comercio, el *cash in shop* no requiere que el solicitante de efectivo realice ningún desembolso.

Acerca de estas herramientas, puede consultarse el interesante *Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos* (E/CNMC/003/21), de 2022, elaborado por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia y accesible desde <<https://www.cnmc.es/sites/default/files/4215971.pdf>>. En el mismo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) aboga por su utilización como una alternativa a los cajeros, partiendo de la experiencia existente en otros Estados. Igualmente se defiende la articulación de las oportunas reformas normativas, para ofrecer un marco regulatorio claro y adaptado.

⁴⁰ En el caso español, el operador postal público -Correos- presta el servicio *Correos Cash*, previo convenio con las entidades de crédito. En el caso italiano, la solución podría variar al poder actuar la Poste Italiane directamente como intermediario financiero.

ra generalizada, herramientas de tipo vinculante. No obstante, junto con este acompañamiento, sí es posible localizar otras medidas específicas de muy diversa naturaleza⁴¹.

Así, por ejemplo, se observa como las instituciones públicas apuestan por la formación de los usuarios de los servicios financieros, incluyéndose una perspectiva específica de digitalización. Ello, en particular, dentro del mandato de promover la educación financiera que se hace recaer en algunas Administraciones Públicas con competencias en los mercados financieros⁴².

A su vez, es posible encontrar mandatos legislativos —cuya ejecución efectiva se somete a un elevado grado de indeterminación— dirigidos a distintas Administraciones públicas y orientados a procurar la colaboración con las entidades financieras, en aras de mejorar la accesibilidad de los servicios financieros⁴³.

Por otro lado, en algunos territorios se ha optado por la actividad de fomento, a través de la habilitación de líneas de subvenciones específicas para impulsar el establecimiento de cajeros automáticos en localidades donde en la actualidad no los hay. En este sentido, se favorece que los cajeros instalados permitan operar a cualquier ciudadano, con independencia de la entidad de crédito de la que sea cliente⁴⁴.

Además, otras Administraciones públicas han apostado por la vía contractual, a través de la licitación de contratos públicos que tienen por objeto la implantación de cajeros automáticos en los municipios que carecen de los mi-

41 Múltiples medidas han sido analizadas por F. ZUNZUNEGUI PASTOR, *Exclusión financiera: actuaciones y propuestas*, in *Revista de Derecho del Mercado Financiero Working Paper*, 2023, 1, 1 ss.

42 Me refiero, para el caso de España, al Banco de España y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores que, entre sus funciones, integran las de promoción de la educación financiera.

43 En particular, se ha establecido uno de estos mandatos legislativos para mejorar la atención financiera en el medio rural. Me refiero al artículo 66 de la Ley 13/2023, de 30 de marzo, de Dinamización del medio rural de Aragón.

44 Que los cajeros permitan operar a los usuarios, con independencia de la entidad de la que son clientes, resulta esencial para asegurar un mayor grado de competencia.

smos⁴⁵. En relación con dichos cajeros, que acostumbran a instalarse en dependencias municipales, suele fijarse una cartera de servicios amplia y se prevén unas retribuciones que se aproximan al coste medio anual de mantenimiento de un cajero⁴⁶. Como alternativa, que pudiera implicar menores costes, se han licitado cajeros móviles que se desplazan por las distintas localidades⁴⁷.

Por otra parte, se han tomado medidas orientadas a mantener el efectivo como medio pago, lo que beneficia a distintos colectivos afectados por la digitalización, habida cuenta de la mayor facilidad para el manejo del mismo. En particular, por ejemplo, puede establecerse formalmente la obligación de aceptar pagos en efectivo en los comercios o negocios abiertos al público. Sin embargo, esta voluntad colisiona con consideraciones vinculadas a la recaudación de tributos y al blanqueo de capitales, siendo habitual la fijación de límites máximos para los pagos en efectivo, especialmente cuando alguna de las partes en la transacción sea empresario o profesional⁴⁸. Estos límites, en ocasiones, se han considerado desproporcionados por el Banco Central Europeo, quien ha

45 Acerca de esta alternativa, puede consultarse el análisis de los pliegos realizado en el *Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos* (E/CNMC/003/21), p. 109 y ss.

46 Al respecto, se estima que el coste medio anual de mantener un cajero automático en España se sitúa en una horquilla de entre 12.000 y 16.000 euros, de acuerdo con la información suministrada a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) al hilo del *Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos* (E/CNMC/003/21), *cit.*, 111.

47 Alternativa interesante, pues permite optimizar el uso de los cajeros a través de la configuración de rutas y horarios de prestación, y se acompaña de la asistencia de un profesional que da soporte a los usuarios. Como ejemplo, puede estarse a la licitación de un contrato de la Diputación Provincial de Barcelona, previa consulta preliminar al mercado, para implantar un cajero móvil en localidades de menos de 5.000 habitantes donde no existe oficina o sistema de retirada de efectivo, bajo denominación de “Servicio de cajero móvil para la retirada de dinero en efectivo en los municipios de hasta 5.000 habitantes de la provincia de Barcelona” y nº de expediente 2022/0006430.

48 La oscilación de las cifras existente en Italia también tiene reflejo en España donde, actualmente, rige un límite de 1.000 euros -que se incrementa hasta los 10.000 si el pagador es una persona física sin domicilio fiscal en España y que no actúa como empresario o profesional- de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 7/2012 de lucha contra el fraude, reformado vía Ley 11/2021.

entendido que se afecta intensamente a la libertad de decisión sobre el medio de pago a utilizar⁴⁹.

Asimismo, en la parcela regulatoria, se recoge el deber de adaptación de los canales de prestación a la situación de ciertas personas, en conexión con lo previsto en la Directiva (UE) 2019/882, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios. Dicha norma, que desplegará sus principales efectos a partir de junio de 2025, contiene algunas obligaciones para asegurar la accesibilidad de productos y servicios a las personas con limitaciones funcionales por razón de discapacidad o edad⁵⁰.

En particular, esta normativa hace referencia al ámbito bancario estableciendo, por ejemplo, obligaciones en relación con los cajeros automáticos, para los que se plantean multitud de exigencias, relativas a la sencillez de los interfaces o la utilización de más de un canal sensorial⁵¹. Igualmente, se ordena que ciertos servicios bancarios esenciales para los consumidores —especialmente servicios de pago— prestados mediante aplicaciones o web, ofrezcan métodos para la identificación y firma sencillos, dispongan de interfaces intuitivos o utilicen un lenguaje comprensible⁵².

4.3 La configuración de obligaciones de servicio público para asegurar la prestación presencial de servicios financieros

De lo referido se deduce que el enfoque planteado en materia de lucha contra la exclusión financiera pivota, esencialmente, sobre la voluntariedad, aunque complementada por un cierto grado de intervención de los poderes públicos para atender a algunos de los problemas experimentados por los sujetos más afectados por la digitalización.

49 Así, por ejemplo, para el límite de 1.000 euros en España, el *Dictamen sobre las limitaciones a los pagos en efectivo* (CON/2022/9), del Banco Central Europeo, de 15 de marzo de 2022, cuyas conclusiones no han sido trasladadas a nuestra legislación interna.

50 El Anexo I de la Directiva (UE) 2019/882 detalla los específicos requisitos que han de cumplirse para asegurar la accesibilidad de los diferentes productos y servicios.

51 Requisitos recogidos en la Sección I del Anexo I de la Directiva (UE) 2019/882.

52 Así, la Sección IV del Anexo I de la Directiva (UE) 2019/882.

Sin embargo, podríamos plantearnos si todavía cabe ir más allá en la intervención administrativa, en caso de que las medidas analizadas no sirvieran para asegurar la adecuada inclusión financiera de ciertos colectivos, persistiendo el fallo de mercado existente. En particular, ello podría acontecer en el caso de aquellos pequeños municipios que no disponen de ningún canal de prestación presencial, por no existir sucursal, cajero, agente financiero u oficina móvil.

En este sentido, se plantearía la posibilidad de adoptar un enfoque obligatorio, a través del cual se exigiese la prestación de ciertos servicios financieros en canales presenciales, para conseguir efectivamente la inclusión de quienes se han visto desplazados por la digitalización. Así, de progresar en esta orientación regulatoria, surgiría un derecho de los ciudadanos a recibir atención presencial, así como una correlativa obligación de brindar dicha atención por parte los operadores.

Esta creación del derecho a recibir ciertos servicios financieros puede resultar algo llamativa en nuestro contexto jurídico, al menos hasta fechas recientes. Sin embargo, la misma podría explicarse a través de la consideración de ciertos servicios financieros como servicios de interés económico general (SIEG)⁵³. Como es bien sabido, esta calificación, derivada del Derecho de la Unión, se aplica a servicios en los que hay una prestación en régimen de mercado, pero que se califican como de interés general por su repercusión e influencia en la sociedad y los usuarios.

53 Para aproximarse a los servicios de interés económica general, amparados en el artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y a su impacto en conceptos nacionales tradicionales -como el servicio público- pueden consultarse J.C. LAGUNA DE PAZ, *Servicios de interés económico general*, Madrid, Civitas, 2009; M. LOTTINI, *I servizi di interesse economico generale: una nozione contriverna*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, 5, 1351 ss; A. SUPLOT, *Employment, Citizenship, and Services of General Public Interest*, in M. Freedland e S. Sciarra (a cura di), *Public Services and Citizenship in European Law: Public and Labour Law Perspectives*, Oxford, Clarendon Press, 1998, 157 ss, o S. VAN DE WALLE, *What services are public? What aspects of performance are to be ranked? The case of «services of general interest»*, in *International Public Management Journal*, 2008, 11(3), 256 ss.

La pervivencia de estos intereses públicos lleva a un elevado nivel de intervención de las Administraciones públicas, quienes tendrán la capacidad de introducir límites a la libre prestación del servicio⁵⁴. Y es que se entiende que, sin una intervención pública, el mercado no lograría una prestación en condiciones idóneas de calidad, seguridad, asequibilidad o, en lo que nos atañe en el presente análisis, acceso universal.

Esta calificación de ciertos servicios como servicios de interés económico general ha operado tradicionalmente en diversos ámbitos, como el sector eléctrico, el sector postal o el del transporte ferroviario. Sin embargo, también pueden localizarse plasmaciones que han afectado al ámbito financiero⁵⁵. Así, por ejemplo, la propia Comisión Europea ha vinculado ciertos servicios de pago con los servicios de interés económico general⁵⁶ o diversos Estados miembros han venido calificando de esta forma algunos servicios financieros⁵⁷.

54 En este sentido, el artículo 106.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que los prestadores de los servicios de interés económico general se someterán a las reglas de los Tratados -en particular a las reglas sobre libre competencia- pero solamente en la medida que no se impida el recto cumplimiento de las funciones de interés general que se les hayan asignado. En el contexto italiano, la posibilidad de configurar servicios de interés económico general, cuando el mercado no satisface las necesidades de la ciudadanía, se encuentra presente, por ejemplo, en el artículo 10.4 del d.lgs n. 201/2022, Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

55 En relación con estas consideraciones, se recomienda la consulta de J. ESTEBAN RÍOS, *La actividad bancaria como servicio de interés económico general: de la regulación a la prestación obligatoria de servicios*, in *Revista de Derecho del Sistema Financiero: mercados, operadores y contratos*, 2022, 3, 209 ss.

56 En este sentido, la Comunicación *Quality Framework for Services of General Interest (SGI) in the EU* (COM/2011/0900 final), de la Comisión Europea, apartado 2.2, o la *Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest* (SWD(2013) 53 final/2), pregunta 8. Igualmente, con anterioridad, la Comisión también conectó algunos servicios bancarios con servicios de interés económico general a través del Informe *Services of general economic interest in the banking sector*, de 17 de junio de 1998.

57 Entre otros, destaca el caso francés donde, con la finalidad de incentivar al ahorro, se ha configurado el derecho a disponer de ciertos depósitos con unas remuneraciones determinadas gubernamentalmente y, generalmente, superiores a las de mercado. La regulación de este tipo de depósitos se encuentra en el artículo 221 del Code monétaire et financier.

Al margen de este supuesto, la Comisión Europea ha venido analizando diversos ejemplos de obligaciones de servicio público -vinculadas a la identificación de servicios de interés económico general- en el ámbito financiero, a fin de verificar si las compensaciones habilitadas son compatibles con la normativa sobre ayudas de Estado. Así, pueden consultarse las Decisiones de la Comisión en relación con las ayudas de Estados n° 514/2001, (Reino Unido), n° 244/2003 (Reino Unido), n° 49/2006 (Italia), n° 642/2005 (Suecia) o n° 650/2001 (Irlanda).

Igualmente, fruto de un impulso europeo, se ha dado carta de naturaleza a las conocidas como cuentas de pago básicas. En virtud de estas cuentas, las entidades de crédito quedan obligadas a ofrecer determinados servicios financieros mediante precios tasados gubernativamente o, incluso, de forma gratuita⁵⁸.

Iniciada esta senda, no parece del todo descabellado proceder a calificar otros servicios financieros como servicios de interés económico general, a los efectos de condicionar sus canales de prestación, de modo que se asegure su accesibilidad. Ello, especialmente, si se tiene en cuenta que, sin perjuicio de que pueda existir cierta armonización comunitaria en algunos casos, se atribuye un relevante margen de libertad a los Estados miembros, a la hora de determinar cuáles son los servicios de interés económico general, así como para organizar su prestación⁵⁹. En todo caso, esta calificación no afectaría a todo servicio financiero, sino solamente a aquellos que se consideren esenciales y cuya cobertura presencial no se entiende garantizada.

Este condicionamiento del canal de prestación sería posible porque, una de las principales consecuencias de calificar un servicio como de interés económico general, es la posibilidad de imponer las conocidas como obligaciones de servicio público (OSP) a los operadores en el mercado. Como es de sobra conocido, dichas obligaciones de servicio público se relacionan con el deber de realizar ciertas prestaciones de servicios –con unas condiciones prefijadas por los poderes públicos– aunque ello no resultase rentable desde una óptica económica.

58 Las cuentas de pago básicas derivan de una obligación contenida en la Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas. Dichas cuentas de pago básicas, otorgan el derecho de los ciudadanos que cumplan ciertas condiciones a recibir servicios tales como depósito de fondos, domiciliaciones, transferencias o tarjeta de débito, mediante el pago de una comisión mensual máxima fijada gubernativamente. En España, en el caso de personas en situación de vulnerabilidad, incluso se prevé la prestación gratuita.

59 De acuerdo con el artículo 1 del Protocolo nº 26 anejo al TFUE sobre los servicios de interés general.

Así, quizás, podría imponerse gubernativamente la prestación presencial –con condiciones preestablecidas– de ciertos servicios financieros que sean considerados esenciales por el poder público, a la vista de su impacto en la esfera jurídica de los ciudadanos. Y ello, a fin de asegurar el acceso universal a los mismos por parte de cualquier ciudadano, con independencia de su situación personal o del territorio en el que resida⁶⁰.

En cualquier caso, para respetar las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad, parece que este tipo de herramientas obligatorias –singularmente incisivas– habrían de aparecer únicamente como *ultima ratio*, operando cuando el resto de herramientas alternativas fallan. De esta manera, si las técnicas voluntarias analizadas asegurasen una cobertura financiera suficiente, los poderes públicos habrían de abstenerse de intervenir. En esta línea, parece que la mera hipótesis de que este tipo de medidas puedan imponerse por el poder público condicionaría en gran medida la toma de decisiones empresarial, pues los operadores serán conscientes de que cabe recurrir al refuerzo obligatorio si la vía voluntaria no basta⁶¹.

Sobre el particular, considero que, contando con la predisposición del sector, sería posible evitar este tipo de medidas obligatorias, bastando visitas periódicas de oficinas móviles a los pequeños municipios o la fijación de horarios de ventanilla suficientes –y con atención plena– para las oficinas ya existentes. Ello sin que, quizás, tuviesen que asumirse costes desproporcionados que afectasen a los resultados del sector de manera notable⁶².

60 A este acceso universal, en materia de servicios de pago, alude, siquiera tangencialmente, el considerando n° 3 de la Directiva 2014/92/UE.

61 Esta posible implantación de obligaciones de servicio público opera como una suerte de *espada de Damocles* que pendería permanentemente sobre el sector financiero y que ayudaría a su disciplina voluntaria.

62 En todo caso, sería necesario que, de antemano, se cuantificase el impacto económico de las medidas obligatorias, a fin de asegurar que las mismas no resultan excesivamente onerosas.

Sobre las consideraciones relativas a retribuciones y costes, haría de optarse por la técnica que permitiese satisfacer adecuadamente las necesidades sin llevar a costes desmesurados. Al respecto, mientras que, habida cuenta del gran número de municipios, los cajeros fijos podrían implicar costes elevados –que superarían los 10.000 euros anuales por terminal– los cajeros móviles mitigarían el impacto. Así, por ejemplo, en el caso de la Diputación Provincial de Barcelona, el servicio de cajero móvil para todos los municipios de menos de 5.000 habitantes que lo

Sea como fuere, esta vía obligatoria que condiciona el medio de prestación de los servicios financieros no es —ni mucho menos— una fantasía, existiendo ya ejemplos de configuración de obligaciones de prestación presencial para algunos servicios. Así, por ejemplo, en Suecia, que cuenta con un sector financiero intensamente digitalizado, se ha impuesto la obligación a los operadores de que la práctica totalidad de la población disponga de puntos de retirada y depósito de efectivo a menos de 25 km⁶³. Con una finalidad similar, también puede estarse a las modificaciones introducidas en la normativa británica sobre servicios financieros⁶⁴.

Por lo que se refiere a España, pueden referirse dos propuestas legislativas que apuntaban en esta línea, con un contenido prácticamente idéntico. Las mismas recogían la obligación —a cargo de las entidades de crédito— de implantar un cajero en todos los municipios de España, exigiéndose que los mismos permitiesen realizar diversos servicios, tales como retirada e ingreso de efectivo, pago de recibos y tributos, consultas y extractos, o transferencias⁶⁵.

Este tipo de propuestas, aunque costosas y con incógnitas acerca de su aplicación práctica, son muestra de un cambio de enfoque de los poderes públicos. Así, los mismos se han planteado intervenir sobre la actividad financiera con una perspectiva que, hasta fechas recientes, resultaba impensable.

requieren se ha licitado por unos 180.000 euros anuales (contrato con nº expediente 2022/0006430).

63 Obligación que se extendería al 99,7 % de la población, y que pretende satisfacer las necesidades de los residentes en zonas donde la densidad de población es muy reducida. La misma se ha establecido a través de una modificación de la legislación sueca sobre servicios de pago -*Lag (2010:751) om betaltjänster*- operada en 2021.

64 Así, se encuentra en tramitación parlamentaria una propuesta legislativa similar - *Financial Services and Markets Bill* (HL Bill 124 2022-23), que introduce una nueva Parte 8B “Cash access services” en la Financial Services and Markets Act 2000, siendo especialmente interesante su artículo 131U.

65 Se trata de sendas proposiciones de ley de 2022 remitidas al Congreso de los Diputados por el Senado (124/000011) y por el Parlamento de Cataluña (nº 125/000017). En dichas proposiciones, a falta de una implantación voluntaria de los cajeros, incluso se prevé la ejecución subsidiaria por parte de la Administración, licitando los contratos necesarios para la instalación y mantenimiento de los mismos, y repercutiéndose los costes asumidos a un fondo —dotado con aportaciones privadas— que se habilita al efecto.

4.4 La necesidad de compensar por la imposición de obligaciones de servicio público

La vía esbozada en el apartado anterior, relacionada con la imposición de obligaciones de prestación presencial de servicios financieros, plantearía multitud de incógnitas para su aplicación, relacionadas principalmente con qué servicios esenciales serían abarcados, con qué sujetos deberían asumir la prestación presencial y en qué condiciones se desarrollaría dicha prestación. Dichas cuestiones habrían de ser analizadas detenidamente por el poder público, en caso de que finalmente se considerase de interés el recurso a esta institución, quien debería optar por las soluciones más proporcionadas y que generasen las menores distorsiones competitivas posibles.

Junto a estas incógnitas, aparecería una vertiente económica, vinculada con la eventual necesidad de establecer compensaciones, en caso de que las contraprestaciones obtenidas en el mercado no alcanzasen a cubrir los costes derivados de la prestación de los servicios presenciales. Algo que parece bastante probable en los pequeños municipios, donde la cifra de negocio generada quizás no bastaría para compensar los gastos incurridos⁶⁶.

En estos casos, con la fijación de compensaciones se alcanzaría un equilibrio entre los intereses generales y la competencia en el mercado, evitando restricciones excesivas de derechos de los operadores o la asunción de cargas económicas demasiado onerosas⁶⁷. Desde luego, parece un fin constitucionalmente legítimo que los ciudadanos se vean protegidos y amparados, pero no que esta protección se haga recaer plena y exclusivamente en los operadores privados, sin ningún tipo de compensación.

66 Sobre el particular, por lo que se refiere al mantenimiento de un cajero, recuérdese la estimación de un coste medio anual que oscilaría entre 12.000 y 16.000 euros, de acuerdo con la información suministrada a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) al hilo del *Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos* (E/CNMC/003/21), *cit.* Cifra, esta, que sería difícil compensar con el negocio que se generase en los municipios de menores dimensiones. Como alternativa, aparecerían las oficinas o cajeros móviles que, como se refirió previamente, pueden permitir una explotación menos onerosa.

67 Para atender al impacto de las compensaciones en el correcto funcionamiento del mercado, por L. CERASO, *Il finanziamento dei servizi di interesse economico generale in un sistema di mercato concorrenziale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2008, 1, 97 ss.

A su vez, la fijación de compensaciones permitiría lograr un objetivo adicional, como es la protección del principio de neutralidad tecnológica. Dicho principio implica que el marco regulatorio no debe perjudicar o favorecer a los operadores en función de su modelo de negocio –telemático o presencial. Así, las compensaciones evitarían que los operadores presenciales sufriesen quebrantos adicionales –derivados de la prestación de servicios no rentables– a los que no se exponen los operadores exclusivamente digitales.

En relación con estas compensaciones –en caso de que los costes superasen a los ingresos– lo cierto es que se atribuye a los Estados miembros un amplio grado de libertad para su configuración, siempre y cuando se respeten ciertos requisitos. En particular, entre estas exigencias, destaca la necesidad de observar la regulación sobre ayudas de Estado, de manera que no se ofrezca a los receptores de dichas compensaciones una ventaja que altere de forma sensible la competencia en el mercado⁶⁸.

En particular, este margen de libertad alcanzaría, por ejemplo, a la posibilidad de prescindir de cualquier compensación pública a favor de los operadores, como acontece, por ejemplo, para el caso de los descuentos que se ofrecen a ciertos colectivos desfavorecidos en sus facturas de electricidad, sufragándose los mismos por los propios operadores del sector⁶⁹.

68 Al respecto, como referencia, habrían de tenerse en cuenta los criterios específicos contenidos en la Sentencia del Tribunal de Justicia, de 24 de julio de 2003, asunto C-280/00, Altmark, fundamento nº 95 (ECLI:EU:C:2003:415). A su vez, existen diversos documentos específicos para verificar si las compensaciones por la imposición de obligaciones de servicio público respetan las reglas sobre ayudas de Estado. Así, se recomienda la consulta de la *Comunicación relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general* (2012/C8/02), de la Comisión Europea, o de la ya referida *Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest* (SWD(2013) 53 final/2). Sobre el particular, puede consultarse D. GALLO, *Finanziamento dei servizi di interesse economico generale e aiuti di Stato nel diritto comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, 5, 893 ss.

69 En este sentido, se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de octubre de 2021, C-683/19, Viesgo Infraestructuras Energéticas (ECLI:EU:C:2021:847). Dicha Sentencia, además de validar la ausencia de compensaciones públicas, establece también que el coste de satisfacer las obligaciones de servicio público no puede asumirse solamente por algunos operadores, salvo que existan circunstancias objetivas que justifiquen una diferencia de trato.

5. Conclusiones

La digitalización de muchas actividades económicas y sociales también ha llegado, en particular, al sector financiero, donde, además de la automatización de multitud de procesos, se ha producido un avance progresivo en la prestación de servicios no presenciales. En lo que respecta a los consumidores financieros, esta digitalización conlleva numerosos e importantes beneficios, principalmente relacionados con una mayor flexibilidad de las operaciones y la recepción de nuevos servicios.

Sin embargo, estas ventajas no se disfrutan por todos los usuarios, ya que las virtudes sólo se aplican a quienes saben -o pueden- acceder a los servicios financieros digitales. Para el resto de la población, que carece de estas habilidades, el fenómeno no se presenta como una oportunidad sino como un reto. Así, hay varios segmentos de ciudadanos que se han visto especialmente afectados por la migración a los servicios digitales, en la medida en que la misma ha supuesto una reducción paralela de los servicios prestados en formato presencial.

Entre estos colectivos, los más afectados por la transición a escenarios no presenciales son los ciudadanos sin competencias digitales adecuadas -destaca la situación de las personas mayores-, pero también otros muchos grupos, como las personas con discapacidad, las que tienen problemas de lectura, las que tienen escasos conocimientos financieros o las que sufren una grave falta de recursos. Las dificultades de estos colectivos se agravan en las zonas rurales, especialmente afectadas por el cierre de sucursales.

Así, se pone de manifiesto como un relevante número de ciudadanos pueden verse expuestos a una nociva exclusión financiera, como consecuencia del proceso de digitalización. Ello exigiría tomar medidas orientadas a asegurar la adecuada inclusión financiera de estos sujetos, de manera que la imparable transformación digital no lleve a que multitud de nuestros conciudadanos se *queden por el camino*.

Dichas medidas de lucha contra la exclusión financiera vendrían justificadas por una pluralidad de motivos, tanto de equidad como macroeconómicos o jurídicos. A la vista estas justificaciones, en primer término, habría de estarse a las soluciones que brindase el propio sector financiero, desde una perspectiva voluntaria. Al margen de dichas técnicas voluntarias, los poderes públicos también pueden adoptar algunas medidas para mejorar la asistencia a los sujetos que más se resienten por la digitalización de los servicios financieros. Así, junto con el acompañamiento al sector privado, se ha apostado por la formación de los usuarios, la habilitación de líneas de subvenciones específicas y la licitación de contratos públicos para instalar cajeros y oficinas móviles, o el mantenimiento del efectivo como medio pago.

No obstante, quizás cabe ir todavía más allá en la intervención administrativa, en caso de que las medidas analizadas no sirvieran para asegurar la adecuada inclusión financiera de los colectivos que necesitan una asistencia presencial. En este sentido, sería posible exigir la prestación de ciertos servicios financieros a través de canales presenciales, mediante la calificación de dichos servicios como servicios de interés económico general y a través de la correlativa imposición de obligaciones de servicio público. Y ello, a fin de asegurar el acceso universal a los mismos para cualquier ciudadano, con independencia de su situación personal o del territorio en el que resida.

Este recurso a la institución de los servicios de interés económico general –habitual en otros sectores económicos– también cuenta con cierto recorrido en el ámbito financiero. En relación con estas consideraciones, se atribuye un relevante margen de libertad a los Estados miembros, a la hora de determinar cuáles son los servicios de interés económico general, así como para organizar su prestación.

Eso sí, en todo caso, este margen de libertad habría de cohonestarse con las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad, de manera que las soluciones obligatorias deberían aparecer únicamente como *ultima ratio*, que

opera cuando el resto de herramientas alternativas voluntarias fallan. De este modo, la calificación como servicios de interés económico general no afectaría a todo servicio financiero, sino solamente a aquellos que se consideren esenciales y cuya cobertura presencial no se entiende correctamente garantizada.

Si se optase por esta alternativa obligatoria en la configuración de los canales presenciales, de la que existen algunos ejemplos en varios Estados, existirían multitud de incógnitas. Estas se referirían principalmente a qué servicios esenciales quedarían cubiertos, qué entidades habrían de hacerse cargo de la prestación presencial y en qué condiciones se llevaría a cabo dicha prestación. Estas cuestiones tendrían que ser cuidadosamente analizadas por el poder pública, quien debería optar por aquellas que tuvieran el menor impacto sobre los derechos de los operadores y que generaran las menores distorsiones competitivas posibles.

Estos interrogantes van acompañados de una vertiente económica, ligada a la necesidad de establecer compensaciones en el caso de que la remuneración obtenida en el mercado no sea suficiente para cubrir los costes de prestación de los servicios presenciales. En estos casos, parece conveniente establecer compensaciones para lograr un equilibrio entre los intereses generales y la competencia en el mercado, evitando la asunción de cargas económicas excesivas por parte de los operadores.

6. Bibliografía

E. BARRUETABEÑA LORENTE, *la influencia de las nuevas tecnologías en la inclusión financiera*, in *boletín económico del banco de España*, 2020, 2, 1 ss.

F.M. BATOR, *the anatomy of market failure*, in *quarterly journal of economics*, 1958, 72(3), 351 ss.

M. BOLDBAATAR e C.L. LEE, *financial accessibility and economic growth*, in *journal of east asian economic integration*, 2015, 19 (2), 143 ss.

L. CERASO, *il finanziamento dei servizi di interesse economico generale in un sistema di mercato concorrenziale*, in *rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2008, 1, 97 ss.

L. CRESPO AZOFRA, N. EL AMRANI E ALTRI, *heterogeneidad en el uso de los medios de pago y la banca online: un análisis a partir de la encuesta financiera de las familias (2002-2020)*, in *documentos ocasionales del banco de españa*, 2023, 2.308 1 ss.

P. CRUZ–GARCÍA, J. FERNÁNDEZ DE GUEVARA RADOSELOVICS E J. MAUDOS VILLARROYA, *the evolution of market power in european banking*, in *finance research letters*, 2017, 23, 257 ss.

M. DE LA CUESTA GONZÁLEZ, I. FERNÁNDEZ OLIT E ALTRI, *affective and cognitive factors that hinder the banking relationships of economically vulnerable consumers*, in *international journal of bank marketing*, 2022, 40 (7), 1337 ss.

J. DE LUNA–MARTINEZ, *financial inclusion in malaysia distilling lessons for other countries*, in *world bank working papers*, 2017, 115155, 1 ss.

J. ESTEBAN RÍOS, *la actividad bancaria como servicio de interés económico general: de la regulación a la prestación obligatoria de servicios*, in *revista de derecho del sistema financiero: mercados, operadores y contratos*, 2022, 3, 209 ss.

D. GALLO, *finanziamento dei servizi di interesse economico generale e aiuti di stato nel diritto comunitario*, in *rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, 5, 893 ss.

S. GHOSH, *how important is mobile telephony for economic growth? Evidence from MENA countries*, in *INFO*, 2016, 18 (3), 58 ss.

F. J. GOERLICH, J. MAUDOS E S. MOLL, *distribución de la población y accesibilidad a los servicios en españa*, madrid, fundación ramón areces, 2021.

J.C. LAGUNA DE PAZ, *servicios de interés económico general*, madrid, civitas, 2009.

R. LEVINE, *finance and growth: theory and evidence*, in p. Aghion e S. Durlauf (a cura di), *Handbook of Economic Growth*, Amsterdam, Elsevier, 2005, 865 ss.

M. LOTTINI, *i servizi di interesse economico generale: una nozione controversa*, in *rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, 5, 1351 ss.

A. MEHROTRA E J. YETMAN, *financial inclusion – issues for central banks*, in *bis quarterly review*, 2015, marzo, 83 ss.

G. RIPERT, *aspects juridiques du capitalisme moderne*, paris, librairie générale de droit et de jurisprudence, 1946.

J.E., STIGLITZ, *markets, market failures, and development*, in *the american economic review*, 1998, 79 (222), 197 ss.

A. SUPLOT, *employment, citizenship, and services of general public interest*, in m. Freedland e S. Sciarra (a cura di), *Public Services and Citizenship in European Law: Public and Labour Law Perspectives*, Oxford, Clarendon Press, 1998, 157 ss.

J. TEJERO, *unwrapping black-box models: a case study in credit risk*, in *revista de estabilidad financiera*, 2022, 43, 91 ss.

S. VAN DE WALLE, *what services are public? What aspects of performance are to be ranked? The case of «services of general interest»*, in *International Public Management Journal*, 2008, 11(3), 256 ss.

F. ZUNZUNEGI PASTOR, *exclusión financiera: actuaciones y propuestas*, in *revista de derecho del mercado financiero working paper*, 2023, 1, 1 ss.