



dPA  
defensor del  
pueblo Andaluz

COLABORAN  
Fundación | Cajasol  
FEDERACIÓN  
ANDALUZA  
DE MUNICIPIOS  
Y PROVINCIAS

## DOCUMENTO RESUMEN



Sevilla, 26 de junio de 2018

## A. CUESTIONES PREVIAS: Valoración de la trascendencia de la exclusión financiera, su equiparación a la situación existente en otros países del entorno y la repercusión de la crisis en esta problemática.

Existe un reconocimiento generalizado de que el acceso y utilización de los servicios bancarios básicos supone una condición necesaria para participar en la vida económica y social. Los asistentes no mostraron discrepancia alguna a la consideración de que los servicios financieros se constituyen en elementos imprescindibles para el normal desenvolvimiento de la vida diaria.

La Unión Europea incluye a los servicios financieros entre los denominados **servicios económicos de interés general** (art. 20 del Pilar europeo de derechos sociales 2). Esta consideración implica la posibilidad de una mayor regulación y control de estos servicios por parte de los poderes públicos. El objetivo de la intervención pública sería **garantizar el derecho de las personas al pleno acceso a los servicios financieros básicos**. (Directiva 2014/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014).

Asimismo, el reconocimiento de los servicios financieros como servicio de interés general implica la necesidad de adoptar medidas para que el acceso a dichos servicios esté garantizado a todas las personas sin limitaciones o discriminaciones por razón de sus circunstancias personales o su condición económica.

A este respecto, se contraponen dos opciones para garantizar el acceso a estos servicios: por un lado está la posibilidad de dejar que sean los poderes públicos los que adopten medidas regulatorias y diseñen políticas que garanticen a la población el acceso a los servicios financieros, mediante el ofrecimiento de productos acordes a sus necesidades a través de canales apropiados y, por otro lado, está la opción de la autoregulación que permitiría a las entidades financieras asumir compromisos voluntarios en este ámbito. La mayoría de asistentes al Seminario, incluidos los representantes de las entidades financieras, parecen optar por la regulación pública del sector.

Por otra parte, existe coincidencia en valorar la especial incidencia que ha tenido la reciente crisis económica y financiera en esta problemática, tanto por sus consecuencias negativas para el sector financiero, como por el notable incremento en las situaciones de pobreza y exclusión social entre la población. Desde el ámbito asociativo, al hilo de esta reflexión, se incide en que no debe consentirse que el cierre de entidades o sucursales bancarias provoquen la estigmatización de sectores de población, en especial de los más desfavorecidos.

Desde responsables de la Administración local se expuso la conveniencia de no focalizar el problema exclusivamente en las entidades financieras, sino asumir que existen responsabilidades compartidas y que es necesario encontrar soluciones compartidas entre todos los agentes involucrados.

## **B. Exclusión financiera en entornos rurales y zonas desfavorecidas.**

**¿Consideran que este proceso ha concluido ya o es previsible que continúe e incluso se acentúe en los próximos años? ¿Creen que debería establecerse normativamente el derecho de todas las personas a tener un servicio financiero de proximidad y el correlativo deber de las entidades financieras de contribuir a la cobertura de estos servicios en todo el territorio? ¿deberían asumir este deber sólo las entidades tradicionales o deberían buscarse fórmulas para la corresponsabilidad de las operadoras financieras digitales?**

Coinciden los presentes en que la exclusión financiera derivada de la inexistencia o escasez de servicios financieros en municipios rurales o en determinadas zonas urbanas, es uno de los supuestos de exclusión que más se han incrementado como consecuencia de la necesidad de las entidades financieras de recortar gastos para hacer frente a la crisis económica, a las exigencias del regulador bancario, así como a la competencia derivada de la proliferación de las denominadas *fintech* que basan su negocio en los servicios digitales o banca on line.

Según manifiesta un representante de una entidad financiera, a pesar de la realidad descrita España es el país europeo que ha procedido al cierre de menos sucursales. Abundando en esta consideración, otro representante de las entidades financieras aporta datos estadísticos elaborados por la CECA, de los que se deduce que en un estudio efectuado para el período comprendido entre los años 2008 a 2016, el número de sucursales en relación al número de habitantes en España se sitúa en la media de las cifras que arroja la UE en este tema. Un último representante de este sector recuerda que la Directiva de la Unión Europea 2014/92/UE trata de regular un espacio común a toda la Unión partiendo de realidades muy diversas, ya que las diferencias entre los países en esta materia son muy grandes, señalando que España mantiene el nivel de oficinas abiertas mas alto de Europa.

Se opina, con carácter general y con especial énfasis desde la Administración local, que el progresivo despoblamiento de las zonas rurales es un problema grave, que no ha terminado y que es crucial abordarlo con celeridad porque de no hacerlo así se crearán situaciones irreversibles que causarán un grave deterioro de los entornos rurales y afectarán a toda la población y a la sostenibilidad de nuestro sistema económico, social y ambiental.

En el análisis compartido se estima que el fenómeno de la despoblación de los núcleos rurales responde a realidades muy complejas y a causas diversas, sin que pueda valorarse como factor decisivo o determinante la creciente exclusión financiera como consecuencia del progresivo cierre de las sucursales bancarias, aunque se acepta que es un factor añadido que acrecienta y agrava el problema. En este sentido, se aboga por un enfoque amplio del problema que propicie soluciones y respuestas coordinadas entre todos los agentes e instancias responsables.

Dado que en el documento de trabajo se incluyen diversas propuestas -oficinas móviles, agentes financieros, locales compartidos, etc- que podrían ayudar a solventar el problema de la exclusión financiera rural, se solicitó de los presentes una valoración de estas propuestas.

En este sentido, el representante de una entidad financiera puso en valor el sistema que utiliza su entidad, basado en redes de agentes financieros que se hacen cargo del negocio en zonas donde es excesivamente costoso mantener sucursales. Estos agentes cuentan con una sede física -normalmente su propio despacho profesional- desde el que prestan servicios financieros a una determinada área geográfica, desplazándose cuando es necesario por distintos municipios para atender a los clientes que lo demandan. Se pone de relieve la importancia que tiene para el éxito de estos servicios la relación de confianza que existe entre el agente y los posibles clientes por la relación de vecindad que les une, señalando que la confianza es un factor determinante para la población mayor.

Desde la Administración local se valora positivamente la posibilidad de poner a disposición de las entidades financieras espacios o locales de titularidad pública para la prestación de servicios financieros o la ubicación de cajeros automáticos. A este respecto, se señalan las implicaciones y dificultades legales derivadas de la cesión de suelo público para el desarrollo de actividades privadas, aunque se entiende de manera generalizada que son dificultades solventables ya que los servicios financieros dan respuesta a necesidades básicas de la población local por lo que es posible encontrar acomodo legal a unas medidas dirigidas a facilitar el acceso de la ciudadanía a unos servicios considerados de interés general.

Se valoran a continuación otras alternativas, como las oficinas bancarias móviles que recorren diversas poblaciones o el alquiler de autobuses o vehículos para desplazar a los clientes hasta localidades donde puedan realizar sus gestiones bancarias. A este respecto, se considera poco viable el uso compartido por varias entidades de estos recursos, ya que cada una atendería exclusivamente a su clientela.

Desde el sector financiero se señala que las entidades son sensibles a la problemática de la exclusión financiera y no se cierra una oficina sin considerar

previamente cómo se atenderán las necesidades de sus clientes, poniendo énfasis en resaltar que la vocación del sector es la permanencia en todos los ámbitos, incluido el rural.

Se analiza a continuación la incidencia que la progresiva digitalización de los servicios financieros puede estar teniendo en el ámbito rural, partiendo de la consideración de que este proceso puede ser, a la vez, positivo y negativo. Positivo, porque posibilita la inclusión financiera al permitir a las personas que viven en zonas rurales acceder por vía telemática a una oferta mas amplia de servicios financieros. Negativo, porque incrementa la exclusión financiera de las personas que carecen de los conocimientos, las herramientas o las habilidades para manejarse en el mundo digital, algo que afecta especialmente a las personas mayores.

A este respecto se plantean las siguientes cuestiones para el debate: **¿qué medidas deberían adoptarse desde las Administraciones locales para favorecer el acceso digital a los servicios financieros en los pequeños municipios? ¿como podrían contribuir las entidades financieras a este fin?**

En términos generales se asume que la digitalización es un proceso irreversible que genera un impacto social a gran escala, con muchos aspectos positivos y algunos negativos. A este respecto, existe coincidencia en valorar la necesidad de afrontar el problema de la llamada brecha digital y, para ello, las entidades financieras y los poderes públicos deben trabajar conjuntamente. No puede quedar este asunto únicamente en manos de las Administraciones públicas, porque partimos de la consideración de que los servicios financieros son servicios de interés general para la ciudadanía y deben resultar garantizados para todas las personas.

Desde la representación de la Administración local se apunta la importancia de tener siempre presente que el uso de las tecnologías digitales es un derecho que no debería convertirse en una obligación, considerando que los poderes públicos deben velar por el respeto de los derechos de aquellos ciudadanos que no desean hacer uso del mundo digital y, para ello, será necesario buscar soluciones que garanticen la prestación de servicios financieros de carácter presencial a quienes así lo demanden.

La principal conclusión de los participantes fue que el acento debe ponerse en la información y formación a los ciudadanos en materia digital y, en especial, en el manejo de las herramientas digitales relacionadas con los servicios financieros. Sin embargo, la digitalización no será un proceso ni fácil ni rápido, porque se trata de un cambio cultural.

Desde las entidades financieras se expone que la problemática planteada es transitoria y afecta a una generación determinada. El mercado se

va a digitalizar en su totalidad y por lo tanto es necesario insistir en la educación y formación de la población.

El representante de una entidad financiera considera que a las entidades “digitales” deberían exigírseles las mismas obligaciones que a las entidades “tradicionales”. Además explica que la problemática de la exclusión financiera está muy ligada a la educación y destaca que su entidad tiene un programa de educación financiera para alumnos de educación primaria y secundaria y además colaboran en esta materia con ayuntamientos y con la Comunidad Autónoma. No obstante, expone su opinión de que quizás no resulte suficiente para solventar este problema con la colaboración entre Administraciones públicas y entidades financieras, sino que sería necesaria además una regulación.

Otro representante de una entidad financiera explicó que están haciendo innovación social y tratando de adoptar medidas que faciliten la accesibilidad y proximidad de los servicios que prestan. A modo de ejemplo, señala que cuentan con agentes financieros locales y oficinas móviles que ofrecen un servicio de banca itinerante mediante 4 camiones, que prestan todos los servicios de una oficina ubicada en zona urbana, recorriendo un gran espacio geográfico y dando cobertura a un volumen de población importante. Entiende que con ello es posible atender a los clientes y estar presentes en el territorio. Considera que la banca electrónica es una oportunidad y comenta un programa de educación financiera que tienen en marcha para ayudar a combatir las situaciones de exclusión derivadas de la brecha digital. Concluye, señalando que corresponde a la Administración procurar que internet llegue a todas las zonas rurales.

Desde las asociaciones de consumidores se considera que la problemática digital en el ámbito de los servicios financieros justifica la necesidad de una regulación específica, pues este tema está muy conectado a la normativa de consumidores y usuarios, y especialmente relacionado con el derecho de información del consumidor y la plena accesibilidad y facilitación a estos servicios, como elemento de cohesión social. Por ello, demanda la intervención de los poderes públicos en esta materia.

Desde la Administración local se comparte la idea de que la problemática es compleja y entienden necesaria una regulación que garantice el acceso de todos los ciudadanos a los servicios financieros básicos. Se considera que la brecha digital en algunas zonas se ve incrementada por las dificultades de acceso que presentan algunos territorios en relación a las telecomunicaciones, valorando que se trata de una cuestión en cuya solución deben intervenir las Administraciones públicas. Se plantea la necesidad de involucrar a las empresas de telecomunicaciones en la solución a este problema.

Desde las asociaciones que representan al Tercer Sector de Acción Social se denuncia la situación de la desigualdad que sufren las personas con discapacidad en relación al acceso a los servicios financieros, y se resalta la frustración de las expectativas depositadas en las nuevas tecnologías ya que muchas operaciones financieras no resultan accesibles a las personas con discapacidad por vía telemática.

En este punto, y en relación con las posibles soluciones al problema de la exclusión financiera en zonas rurales, se plantea a los presentes **¿Cómo valoran la propuesta del Presidente de la AEB de ir hacia esquemas cooperativos de provisión de servicios básicos?**

Desde las asociaciones de consumidores se plantean ciertas dudas sobre estos esquemas cooperativos ya que pueden inducir a confusión al consumidor sobre quien es el prestador real del servicio. Para solventarlo propone una regulación que garantice una información adecuada sobre el servicio que se presta y sobre la entidad que lo ofrece. Asimismo estima necesario que se garanticen la continuidad de los servicios, el libre acceso a los mismos y la preparación del personal que lo presta. Respecto a los agentes financieros mantiene su reserva por la limitación del recurso respecto a la demanda existente y plantea la necesidad de contar con un censo de las personas que ejercen como agentes de las entidades financieras y de una regulación mínima en materia de horarios y servicios que deben prestarse.

Desde la Administración Local se plantean dudas acerca de organización y ordenación de unos espacios públicos que pudieran ser ofertados para su uso compartido entre varias entidades financieras. Asimismo, se incide en la oportunidad que representan los centros Guadalinfo para ofrecer información y formación en el uso de las herramientas digitales para el acceso a los servicios financieros.

### **C. Otros supuestos de exclusión financiera.**

#### **C1. Personas en situación de pobreza, exclusión o precariedad económica.**

**¿Creen que la cuenta de pago básica es la solución para los problemas de exclusión financiera de las personas en situación de pobreza o exclusión?**

Los representantes de las diversas entidades presentes coinciden en señalar el escaso uso de este tipo de cuenta. Diversos asistentes plantean que el problema estriba en la falta de información de la existencia de este tipo de cuentas entre los colectivos potenciales beneficiarios de la misma. Se considera necesario mejorar la información y la difusión de estas cuentas y para ello se considera fundamental el papel de las entidades del tercer sector,



sin olvidar el deber de las entidades financieras de publicitar su existencia entre aquellas personas que, por su perfil, podrían ser sus clientes potenciales.

**¿Cómo podría evitarse la “trampa de la pobreza de la comisión bancaria”? ¿Cómo solucionar el problema de las situaciones de descubierto por el desacople entre la imputación de cargos y los ingresos de fondos en las personas que dependen de pensiones o prestaciones sociales?**

Desde las asociaciones de consumidores se manifiesta que, en términos relativos, las personas pobres pagan comisiones bancarias más altas y se señala la oportunidad de condicionarlas a informes emitidos por los servicios sociales. En este sentido, se apunta que la pobreza es un tema crucial para definir los modelos de comunicación entre entidades financieras y administraciones públicas, que deben determinar qué nivel de protección se puede ofrecer a la ciudadanía frente a estas situaciones.

Desde las entidades financieras se comenta que esta cuestión esta pendiente de solucionar por una Orden que va a regular las comisiones de las cuenta básica. Orden que se ha quedado en suspenso por el cambio de gobierno a nivel nacional.

Desde una asociación del tercer sector se lanza una pregunta que no obtuvo respuesta en el debate: “¿podría diseñarse un bono social bancario?, añadiendo que si lo servicios sociales pudieran incluir un código para identificar los ingresos derivados de prestaciones sociales, las entidades financieras podrían dar un tratamiento más sensible y específico a las personas desfavorecidas.

Se comenta la conveniencia de elaboración de un protocolo de actuación para los recibos domiciliarios. El representante de una entidad financiera expone que han solicitado a la Junta de Andalucía que se proceda a un marcaje de las prestaciones básicas que se abonan a personas en exclusión o especialmente desfavorecidas, en orden a que la entidad las identifique y procedan a tratarlas con especial atención, por ejemplo desde el punto de vista de comisiones, embargos, etc.

Desde otra entidad se apunta que las entidades sociales y las administraciones públicas deben tutelar las cuentas de estas personas desfavorecidas, teniendo presente no solo los costes que originan estas cuentas sino también qué ingresos tienen las personas en exclusión.

**¿Deberían ofrecerse productos específicos como créditos hipotecarios o préstamos al consumo para personas en situación de precariedad económica por falta de solvencia?**



**¿Cómo valoran la posibilidad de ofertar microcréditos para personas en situación de precariedad o con problemas de solvencia? ¿Deben fomentarse los modelos de Banca Social y Banca Ética desde los poderes públicos mediante la concesión de ayudas, beneficios fiscales o ventajas competitivas?**

Se debate la situación de las personas que carecen de ingresos estables por tener empleos precarios, vivir de la economía sumergida o ser falsos autónomos, lo que les origina problemas para acceder al crédito y poder comparar un coche o una vivienda al no cumplir los ratios de solvencia, pese a tener ingresos suficientes.

Desde las entidades financieras se plantea la dificultad de ofrecer productos específicos para estas personas por las exigencias de solvencia del regulador bancario.

Se sugiere la posibilidad de incluir la oferta de estos productos específicos dentro del ámbito de la Responsabilidad Social Corporativa, vehiculándolos a través de las fundaciones y otras figuras similares que gestionan la oferta de productos de las entidades en este ámbito de la RSC, ya que no están sometidas a estos criterios de solvencia.

## **C2. Personas mayores.**

**¿Debería reconocerse el derecho de las personas que no quieren hacer uso de las tecnologías de la información y la comunicación para sus operaciones financieras a utilizar estos servicios de forma presencial y analógica?**

**¿Deberían prohibirse las prácticas bancarias destinadas a desincentivar el acceso presencial a los servicios financieros, tales como el establecimiento de un importe mínimo para retiradas de efectivo; limitaciones en los horarios para pago de recibos; reducción del número de ventanillas para operaciones en caja; derivación al uso de los cajeros automáticos para la realización de gestiones ordinarias de ingreso o retirada de fondos; remodelación de espacios en las sucursales para relegar y dificultar el uso del servicio de caja; etc.?**

Desde las asociaciones de personas mayores se valora la importancia del problema de la brecha digital para las personas mayores y se señala que la digitalización de la banca es una oportunidad más que un problema para el colectivo de mayores. En este sentido, expone que se necesita formación e información a este colectivo sobre la banca digital, ya que desconfían de una metodología digital que no controlan y no entienden. Asimismo, señala que para los mayores la atención directa y presencial es una necesidad, por lo que considera sería conveniente regular un mapa de servicios financieros que

resulten accesibles en un marco de proximidad.

Las asociaciones de consumidores denuncian que los mayores están siendo discriminados en su acceso a servicios básicos financieros y reclaman que las entidades sigan trabajando para generar confianza en las personas mayores en relación al uso de las herramientas financieras digitales, especialmente en relación al entorno rural para que no exista un gran desequilibrio respecto a la ciudad.

Desde una entidad financiera se apunta que las entidades financieras están llamadas a diseñar servicios que aporten un valor añadido y, en el caso de las personas mayores, considera que la clave está en la atención presencial, el “que te atiendan cara a cara”, porque genera la necesaria confianza.

En relación con la confianza en las entidades financieras, añade, que no existe en estos momentos un entorno social propicio, por lo que demanda la colaboración de las administraciones públicas para la consecución de este objetivo es clave.

Desde una asociación de consumidores se señala que la asistencia presencial a corto plazo puede ser una solución, pero cree que la digitalización no va a parar, por lo que estima necesario que la banca se reinvente y plantee nuevas alternativas de servicios que generen confianza en la gente.

### **C3. Personas con discapacidad o diversidad funcional.**

**¿Debería establecerse la obligatoriedad del cumplimiento de los principios de accesibilidad universal y diseño para todos en los servicios financieros? ¿Cómo podrían aplicarse estos principios en el caso de las operadoras financieras digitales?**

Desde las asociaciones de personas con discapacidad se señala que muchas transacciones y operaciones bancarias presentan problemas de accesibilidad para las personas con diversidad funcional. El problema no reside tanto en las páginas web o en los cajeros, que han avanzado mucho en materia de accesibilidad, sino en las operaciones financieras que pueden realizarse de forma telemática, ya que muchas de ellas no están adaptadas a las personas con diversidad funcional. Creen que debería avanzarse en la accesibilidad sensorial y cognitiva, y les recuerda a las entidades financieras que el colectivo de pensionistas y personas con discapacidad son clientes habituales por lo que debería existir un protocolo de actuación con estas personas, recordando que la accesibilidad puede beneficiar a todos.

Desde la administración local se entiende que estamos ante un problema transitorio que requiere de una actuación conjunta de las entidades financieras y las Administraciones Públicas. A tal fin se aboga por regular la inclusión

financiera a través de una Ley, que permita a la banca actuar con seguridad y evite los riesgos de las plataformas financieras digitales.

#### **D. Cuestiones finales.**

**¿Cómo valoran la educación financiera como instrumento para la inclusión financiera? ¿qué deben hacer en esta materia las Administraciones públicas ¿y las entidades financieras?**

**En el documento de trabajo se dice que los servicios financieros son un servicio esencial para la comunidad que deben ser objeto de un especial régimen de control y regulación desde los poderes públicos siguiendo los criterios de la Unión Europea para los servicios económicos de interés general ¿están de acuerdo con esta afirmación? ¿hasta donde debe llegar ese régimen de control e intervención?.**

Existe coincidencia entre los participantes en que todos los actores presentes están obligados a entenderse ya que la inclusión financiera es un asunto de hondo calado social y precisa de un trabajo compartido para identificar correctamente los problemas y las posibles soluciones, señalando que deben centrarse en los problemas de exclusión vinculados al lugar de residencia y a los colectivos sociales más vulnerables.

Se insistió en la necesidad de elaborar una estrategia compartida y establecer algún mecanismo de coordinación en este ámbito. Se recordó, no obstante, que toda solución va a requerir una inversión en tiempo, recursos personales y materiales, y, sobre todo, mucha voluntad. Se concluyó postulando como objetivo a conseguir una mayor “humanización” de los servicios financieros.