

CUENTAS DE PAGO BÁSICAS. DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE GARANTÍAS JURÍDICAS, FORO VASCO DE MIGRACIÓN Y ASILO.

1 LA EXCLUSION FINANCIERA.

El objeto del presente informe se centra en la problemática surgida en torno a la apertura de cuentas de pago básicas (en adelante, CPB). No obstante, es preciso contextualizar este tipo de cuentas en lo que se conoce como exclusión financiera. La exclusión financiera se define como la incapacidad para acceder a los servicios financieros necesarios de una forma apropiada, ya sea por razones de precio, requisitos de acceso, escasez de oferta, discriminación social o autoexclusión. Otra definición menos “económica” se refiere al proceso mediante el cual las personas se encuentran con dificultades de acceso y/o uso de los servicios y productos financieros adecuados a sus necesidades y que les permitan llevar una vida social normal en la sociedad a la que pertenecen.

Son muchas y muy diversas las causas que provocan la exclusión financiera. El Banco Mundial distingue entre dos tipos de exclusión financiera: la exclusión voluntaria y la exclusión involuntaria. Los diferentes estudios académicos sobre esta materia suelen distinguir hasta seis tipos de exclusión: la exclusión geográfica, exclusión en el acceso, exclusión por las condiciones, exclusión comercial, exclusión por falta de estatus administrativo o por falta de documentación y la autoexclusión.

2 MARCO NORMATIVO.

La respuesta de las instituciones frente a la exclusión financiera se ha centrado sobre todo en garantizar el acceso de la ciudadanía a lo que podemos llamar servicios bancarios básicos.

La Comisión Europea recomendó (Recomendación de la Comisión de 18 de julio de 2011) el establecimiento de cuentas de pago básicas como un factor fundamental para la inclusión y la cohesión social. La

recomendación incluye la necesaria implicación activa, por parte de los Estados y los proveedores de los servicios, en cuanto a la publicidad sobre la existencia de este tipo de cuentas para fomentar la inclusión financiera; esta publicidad debe incluir la no obligatoriedad de adquirir servicios suplementarios para poder acceder a una cuenta de pago básica.

Ante esta situación, el 23 de julio de 2014 se publicó la Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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. La Directiva 2014/92/UE contiene básicamente tres grupos de normas. Por un lado, normas sobre la transparencia y comparabilidad de las comisiones aplicadas a las personas consumidoras que tengan abiertas cuentas de pago en la Unión Europea. Por otro lado, contiene normas para regular los traslados de cuentas de pago dentro de un Estado miembro, y la apertura de cuentas transfronterizas. Por último, busca establecer un marco para las normas y condiciones con arreglo a las cuales los Estados miembros garantizarán el derecho de los consumidores a abrir y utilizar cuentas de pago básicas en la Unión. La Directiva 2014/92 prohíbe todo tipo de discriminación conforme a lo contemplado en el artículo 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

La Directiva 2014/92/UE se incorpora al ámbito interno a través del Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones. La CPB se regula en los artículos: 3-10. En términos similares a los recogidos en el artículo 16 de la Directiva, el art. 3 de este D L establece que las entidades bancarias están obligadas a ofrecer una CPB a quienes:

- a) residan legalmente en la Unión Europea, incluidos los clientes que no tengan domicilio fijo;
- b) sean solicitantes de asilo;
- c) no tengan un permiso de residencia pero su expulsión sea imposible por razones jurídicas o de hecho.

Aunque luego se analizará la problemática que suscita la aplicación práctica de este precepto, interesa destacar ahora que el artículo 3 establece una obligación, no es por tanto una cuestión discrecional. No obstante, el artículo 4 enumera las circunstancias por las cuales cabe denegar la apertura de la CPB y son las siguientes:

- a) riesgo de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo de dicho cliente dentro del marco de lo previsto en el capítulo II de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

- b) su apertura sea contraria a los intereses de la seguridad nacional o de orden público.
- c) el potencial cliente ya sea titular en España de una cuenta.

Hace unos años resultaba habitual alegar como causa de denegación la relativa al blanqueo de capitales cuya norma de ámbito europea es la Directiva 2018/843 sobre blanqueo de capitales. En la actualidad la denegación se fundamenta en el no cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 3 referido.

Destacar por último que si bien el art. 5 señala que la denegación de acceso a una CPB debe notificarse por escrito indicando la causa y los procedimientos de reclamación a seguir, lo habitual será encontrarnos con una comunicación oral.

Por otro lado, está el Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera. Este R D establece los requisitos para que el colectivo de población más vulnerable pueda acceder a la CPB de forma gratuita. Para ello se toma como referencia no superar dos veces el IPREM dependiendo de los miembros que conforman la unidad familiar.

No obstante, quienes no cumplan estos requisitos de gratuidad deberán abonar una cantidad máxima de 3 euros/mes según se establece en la Orden ECE/228/2019, de 28 de febrero, sobre cuentas de pago básicas, procedimiento de traslado de cuentas de pago y requisitos de los sitios web de comparación. Lo relativo a comisiones se ha desarrollado en la Circular 2/2019, de 29 de marzo, del Banco de España sobre comisiones.

A su vez y, aunque no tenga un carácter normativo, la memoria de Reclamaciones del Banco de España ofrece algunas pautas de interés sobre el modo en el que deben proceder las entidades bancarias a la hora de ofrecer este producto financiero y las reclamaciones atendidas por el Departamento de Conducta de Entidades. A modo de ejemplo, en la Memoria de Reclamaciones del año 2022 (pags. 154 a 164) se indica que durante 2022 el Banco de España ha llevado a cabo diversas acciones divulgativas (orientadas a la ciudadanía) y supervisoras (orientadas a las entidades), así como colaboraciones institucionales (Defensoría del Pueblo) dirigidas a fortalecer y a garantizar el cumplimiento de la normativa sobre cuentas de pago básica.

Por último, interesa destacar un “Proyecto de Ley por la que se crea la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero para la resolución extrajudicial de conflictos entre las entidades financieras y sus clientes”, presentado en la anterior legislatura. Este proyecto de norma preveía en una de sus disposiciones adicionales modificar el actual D L 19/2017 recogiendo muchas de las

propuestas de entidades del tercer sector y mejorando la accesibilidad a este tipo de cuentas. Aunque el proyecto de Ley ha decaído reproducimos por su interés la modificación del art. 3 que se proponía:

1 Las entidades de crédito que ofrezcan cuentas de pago estarán obligadas a ofrecer y, en el caso de que no concurran causas de denegación, abrir cuentas de pago básicas a aquellos potenciales clientes que:

- a) residan legalmente en la Unión Europea, incluidos los clientes que no tengan domicilio fijo, o sean titulares de un visado o autorización de estancia o residencia;*
- b) sean solicitantes de protección internacional;*
- c) se hallen en España en cualquier otra situación administrativa distinta de las descritas en los apartados anteriores. Para la acreditación de esta circunstancia bastará la mera presencia física de la persona solicitante en un establecimiento abierto al público o en el domicilio social de la entidad de crédito ante la que se formule la solicitud de apertura y la aportación de la documentación que acredite su identidad.*

3 ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA DETECTADA.

En el apartado anterior se ha descrito las limitaciones que tienen las personas en situación de vulnerabilidad a la hora de acceder a determinadas prestaciones financieras. En el caso concreto de personas extranjeras en situación irregular esta ha sido una constante a lo largo de los años. Con la promulgación de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo esta situación se acrecentó ante la exigencia de acreditar algún tipo de autorización de residencia en vigor para poder abrir una cuenta corriente. El D L 19/2017, lejos de dar una solución al problema ha supuesto un cambio en los motivos por los que se deniega la apertura de cuentas: si antes era el posible blanqueo de capitales ahora es la situación de irregularidad administrativa, la inexpulsabilidad o la o acreditación de vulnerabilidad. Todo ello ha generado una serie de malas prácticas por parte de las entidades bancarias. De los informes elaborados por diversas organizaciones del tercer sector a nivel estatal podríamos establecer las siguientes situaciones detectadas:

1 Denegación por no aportar la documentación adecuada.

- 2 Obligación de contratar seguros o depósitos.
- 3 Dificultades para presentar reclamaciones.
- 4 Denegación comunicada de forma oral.

El primer grupo hace referencia al no reconocimiento de la documentación acreditativa de la identidad de las personas solicitantes de protección internacional. Unido a lo anterior es habitual alegar por la entidad bancaria dificultades en el tratamiento electrónico de la documentación identificativa de las personas solicitantes de protección internacional. En cuanto al pasaporte como documento identificativo podemos encontrarnos con casos de pasaportes que no están en vigor, copias compulsadas que se rechazan estando el pasaporte original incautado por la policía al haberse incoado un expediente sancionador, etc. Destacan también los casos de solicitud de documentación adicional no contemplada en la normativa.

En el segundo grupo podemos dar cuenta de comisiones de apertura para una CPB no establecidas en la normativa que hemos comentado antes, obligación de contratar seguros y otros productos bancarios.

El tercer y cuarto grupo de malas prácticas están relacionados. Al no estacar por escrito los motivos de denegación de la apertura de CPB se dificulta poder realizar las reclamaciones pertinentes establecidas en la Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de presentación de reclamaciones ante los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

Esta norma distingue entre quejas, reclamaciones y consultas. En lo que a esta Comisión interesa, la reclamación por no apertura de CPB debe dirigirse en primer lugar al Servicio de Atención o Defensor del Cliente de la entidad bancaria contra la que se reclama. En caso de no obtener una respuesta de la entidad bancaria, o de que ésta no sea satisfactoria, en el plazo de dos meses a partir de la fecha en que ésta recibe su reclamación, se puede interponer una reclamación, en los mismos términos y remitida al Departamento de Conducta de Entidades del Banco de España por vía telemática a través de su web o por escrito.

3.1 Problemática específica en el bloqueo de cuentas.

Dentro de las diferentes malas prácticas que hemos señalado pero fuera del ámbito de la CPB está la problemática concreta que se da con personas extranjeras en situación regular que están renovando sus autorizaciones o bien que por diferentes motivos han pasado a una situación de irregularidad sobrevenida.

Según dispone el artículo 71 del R D 557/2011 Reglamento de Extranjería *“la renovación de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena deberá solicitarse durante los sesenta días naturales previos a la fecha de expiración de la vigencia de su autorización. La presentación de la solicitud en este plazo prorrogará la validez de la autorización anterior hasta la resolución del procedimiento. También se prorrogará hasta la resolución del procedimiento en el supuesto en que la solicitud se presentase dentro de los noventa días naturales posteriores a la fecha en que hubiera finalizado la vigencia de la anterior autorización.* De lo anterior se deduce que hasta que se resuelva la solicitud de renovación la autorización de residencia y trabajo está plenamente vigente. A lo anterior añadimos que en los casos de renovación para el silencio positivo. Pues bien, a pesar de que la normativa de extranjería es clara a este respecto, no son pocos los casos en los que la entidad bancaria ha bloqueado la cuenta corriente alegando que la autorización había expirado. Las consecuencias en este tipo de actuaciones resultan especialmente gravosas: imposibilidad de cobrar la nómina, de disponer de fondos para los gastos corrientes, incluso desahucios por impago de alquiler.

4 SITUACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI

Todo lo apuntado hasta ahora es trasladable a nuestro entorno más cercano. La situación en la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante, CAE) reviste características similares a las ya descritas si bien cabe apuntar que las consecuencias de la no apertura de la CPB es probable que afecte a un mayor número de personas. La razón de ello es la posibilidad de que, (a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de CCAA), una persona extranjera en situación administrativa irregular pueda ser beneficiaria de prestaciones sociales como la RGI o las AES que requieren la apertura de una cuenta.

Si bien no contamos con datos concretos, cabe señalar que la Circular 2/2019, de 29 de marzo, del Banco de España sobre comisiones establece en su artículo 12 la obligación a las entidades bancarias de remisión periódica de información al Banco de España sobre el número de cuentas de pago básicas abierto.

Lo que sí podemos ofrecer son algunos ejemplos de los más de quince casos registrados el pasado año 2023 por las redes Eraberean y Aholku Sarea.

Caso 1. SE LE DENIEGA LA CPB HASTA EN CINCO OCASIONES. *Hacia la última semana del mes de junio de 2023 C I acude a la sucursal del BANCO SANTANDER en el barrio del Antiguo de Donostia a solicitar la apertura de una CPB. Es una*

persona extranjera en situación irregular que únicamente puede aportar como documento identificativo su pasaporte. Se abre la cuenta esa misma mañana. Sin embargo, tres días después se le comunica por mensaje SMS que se cancela la cuenta sin indicar el motivo. Tras contactar con la sucursal se le informa que es debido a que no acredita ingresos.

Esta misma persona acude días después a la entidad del BBVA en C/ Matia de Donostia. La persona que le atiende le entrega un folleto explicativo de la CPB y le solicita un informe de policía en el que se constate que es inexpulsable. C I le responde que dicho documento es imposible conseguir y se le ofrece como alternativa la apertura de una cuenta normal con requisito de saldo máximo, comisiones de apertura y obligación de contratar un seguro.

El 10 de julio C I acude a tres entidades de esta misma zona. En KUTXABANK se le requiere el NIE para abrir la CPB. Al no poder aportarlo se le deniega sin más explicaciones. En BANKINTER aceptan la solicitud pero el sistema informático impide formalizar la apertura de CPB al no aceptar como dato identificativo el número de pasaporte. En CAIXABANK se le informa que sin NIE no se puede abrir la CPB.

CASO 2. CONDICIONES ABUSIVAS. Un chico extranjero en situación irregular acude a una sucursal del BBVA en Gasteiz con el objetivo de abrir una cuenta de pago básica. Le informan que aceptan abrirle la cuenta si acepta suscribir un seguro de vida.

CASO 3. DENEGACION POR ESCRITO. El pasado mes de septiembre, E M acude acompañado de una persona que en ese momento realizaba prácticas en la entidad SOS Racismo Gipuzkoa a solicitar una CPB a una entidad del BANCO SANTANDER en Donostia. Aunque en un primer momento se le deniega por no contar con permiso de residencia, finalmente se admite la solicitud para ser estudiada. La solicitud contaba con informe de vulnerabilidad emitido por Servicios Sociales, empadronamiento y otros informes. El 14/11/2023 recibe denegación por escrito por no ser residente legal.

Casos similares se han registrado en Bilbao y otros municipios de la CAE. Tal como hemos apuntado en otro apartado, en la CAE la imposibilidad de abrir una CPB está afectando de manera especial al colectivo de personas extranjeras en situación irregular y solicitantes de asilo que no tienen la acreditación de haber formulado dicha solicitud y que tramitan alguna de las prestaciones sociales reguladas en la Ley 14/2022, de 22

de diciembre, del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión. Los órganos gestores de estas prestaciones (LANBIDE en el caso de la RGI y los ayuntamientos para las AES) exigen que el solicitante acredite ser titular de una cuenta para el ingreso de la ayuda solicitada.

Tanto LANBIDE como los ayuntamientos, sabedores de esta problemática, intentan buscar soluciones que eviten la pérdida del derecho a la prestación por no tener una cuenta de pago. A este respecto destacar que el artículo 51 del reciente Decreto 173/2023, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta de Garantía de Ingresos, a la hora de regular el pago de la prestación contempla el supuesto de que “ *..no sea posible realizar el pago en una cuenta de la persona titular de la prestación por denegar la entidad de crédito el acceso a una cuenta de pago básica..*” ofreciendo dos soluciones: el abono en una cuenta de titularidad de alguna de las personas integrantes de la unidad de convivencia o a la entidad del tercer sector social de Euskadi que elija la persona titular de entre las reconocidas como colaboradoras.

Indicar por último que los Servicios Sociales son los encargados de emitir el informe de vulnerabilidad para aportarlo a la solicitud de CPB.

5 CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.

Las dificultades que determinados colectivos tienen para acceder a la CPB es una realidad constatable y objeto de preocupación por parte de diferentes entidades de defensa de los derechos de estas personas así como de las instituciones. Son varios los informes emitidos al respecto. A modo de ejemplo está el del Servicio para la Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica del CEDRE, el del Comité de Ética en intervención social de Bizkaia, Ararteko, moción del Ayuntamiento de Bilbao, etc.

Entidades como Red Acoge, Caritas, CEAR, Pueblos Unidos y otras han realizado un seguimiento de este tema y han elevado queja a la Defensoría del Pueblo que a su vez ha solicitado información al Banco de España. En resumen, se puede concluir que el diagnóstico es compartido.

Así las cosas, este informe pretende plantear propuestas concretas en el ámbito competencial de la administración vasca para incidir en esta problemática. Para ello, la Comisión de Garantías Jurídicas del Foro Vasco de Migración y Asilo ha mantenido diversos encuentros con representantes institucionales a fin de realizar un planteamiento propositivo que se expone a continuación:

KONTSUMOBIDE. La Ley 4/2023, de 27 de abril, del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias ofrece algunas posibilidades de intervención en esta materia. Los artículos 99 y 100 relativos a vigilancia

y control de bienes y servicios ofrecen la posibilidad de dictar recomendaciones y sugerencias sobre la prestación de tales servicios. En las reuniones a las que nos hemos referido anteriormente, el Instituto Vasco de Consumo considera viable dirigir a las entidades bancarias **recomendaciones para una mejor gestión de la CPB.**

LANBIDE. Ya hemos señalado el papel fundamental que juega este organismo al ser el encargado de gestionar la RGI y otras prestaciones. . En el corto plazo se propone **una medida concreta para los casos de irregularidad sobrevenida y bloqueo de cuentas a perceptores de ayudas sociales.** Sin perjuicio de un desarrollo más concreto proponemos que desde Lanbide se emita un documento en el que conste que la persona es beneficiaria o titular de una prestación económica asistencial de carácter público destinada a lograr su inserción o reinserción social o laboral en los términos señalados en el artículo 57.5 apartado d) de la Ley de Extranjería, por lo que resulta inexpulsable y en consecuencia cumple con los requisitos para ser titular de una CPB.

De cara al próximo año iniciar un dialogo con Lanbide para plantear algunas de las cuestiones que han surgido en el proceso de reflexión y que se resume en cómo compaginar el papel de garante institucional en el cumplimiento de requisitos para la apertura de la CPB y su encaje en el procedimiento para la tramitación de las prestaciones sociales.

Por otro lado y al hilo de la previsión normativa arriba comentada del artículo 51.3 del Reglamento de la RGI sobre el pago a persona ajena a la titular (miembro de la unidad de convivencia o entidad del tercer sector) en el caso de imposibilidad de apertura de CPB, proponemos realizar un **proyecto de investigación/acción** en torno a esta temática. Esta previsión legal supone una excelente oportunidad para poder intervenir con la persona usuaria en coordinación con Lanbide planteando un proyecto piloto de investigación para contabilizar el número de casos e intervenir ante la entidad bancaria acreditando que la persona solicitante de la CPB es inexpulsable.

EUDEL. La Asociación de Municipios Vascos EUDEL como institución representativa de municipios que ostentan competencia en la tramitación de determinadas ayudas (AES y otras ayudas) puede jugar un papel activo en este tema. En concreto se propone **desarrollar en el medio largo plazo un caso-tipo escogiendo un municipio en el que se diseñan estrategias de incidencia en las entidades bancarias implantadas en el mismo.** Para ello se contaría con el respaldo de la institución con el ayuntamiento del municipio en el que se desarrolle el proyecto. El ayuntamiento pondrá en valor el informe de vulnerabilidad de Servicios Sociales, dirigiendo una comunicación a la entidad bancaria del municipio explicando que la persona solicitante de la CPB cumple con

los requisitos para ser perceptora de una ayuda social y en consecuencia es inexpulsable.

La Comisión de Garantías Jurídicas del Foro puede realizar una labor de incidencia y sensibilización en este tema **recogiendo en la página web del Foro Vasco de Migración y Asilo la información** sobre el acceso a cuentas de pago básicas junto con pautas de actuación ante la posible denegación de su apertura, con el fin de sensibilizar a la población y entidades.

Estas propuestas creemos que son realizables y suponen un primer paso para combatir lo que hemos desarrollado en el primer punto de este dictamen, la exclusión financiera. Un ámbito en el que queda un extenso camino por recorrer en cuestiones como la discriminación algorítmica en la concesión de préstamos personales, entidades prestamistas que operan como sustitutivos de los servicios bancarios con intereses exorbitantes, etc. Combatir la exclusión financiera supone en gran medida atajar prácticas discriminatorias y aportar por una igualdad de tratado para la ciudadanía vasca.

Comisión de Garantías Jurídicas - Berme Juridikoak batzordea