



Bruselas, 12.5.2023
COM(2023) 249 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**sobre la aplicación de 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**

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. TRANSPARENCIA Y COMPARABILIDAD DE LAS COMISIONES APLICABLES A LAS CUENTAS DE PAGO	4
3. ACCESO A CUENTAS DE PAGO	5
3.1. Acceso no discriminatorio a una cuenta de pago	5
3.2. Acceso a una CPB	6
3.3. Lista de servicios	11
4. TRASLADO DE CUENTAS DE PAGO	12
5. EVALUACIÓN DE POSIBLES MEDIDAS ADICIONALES SOBRE EL TRASLADO DE CUENTAS	14
5.1. Viabilidad de ampliar el servicio de traslado del artículo 10 a los traslados transfronterizos	14
5.2. Viabilidad de un marco para el reenvío automático de los pagos	15
5.3. Evaluación de los costes y beneficios de aplicar la plena portabilidad del número de cuenta de pago en toda la Unión	15
6. EFICACIA DE LAS MEDIDAS EXISTENTES Y NECESIDAD DE ADOPTAR MEDIDAS ADICIONALES PARA AUMENTAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA Y AYUDAR A LAS PERSONAS VULNERABLES EN RELACIÓN CON EL ENDEUDAMIENTO EXCESIVO ..	16
7. EJEMPLOS DE MEJORES PRÁCTICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS PARA REDUCIR LA EXCLUSIÓN DE CONSUMIDORES DEL ACCESO A SERVICIOS DE PAGO	18
8. CONCLUSIÓN	18

ABREVIATURAS

LBC	Lucha contra el blanqueo de capitales
LBC/LFT	Lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo
DLBC	Directiva relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales [Directiva (UE) 2015/849] ¹
BIC	Código de identificación del banco
ABE	Autoridad Bancaria Europea
DIC	Documento informativo de las comisiones
IBAN	Código internacional de cuenta bancaria
DCP	Directiva sobre las cuentas de pago (Directiva 2014/92/UE) ²
CPB	Cuenta de pago básica
PSP	Proveedor de servicios de pago

¹ Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

² Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas (DO L 257 de 28.8.2014, p. 214).

1. INTRODUCCIÓN

La Directiva sobre las cuentas de pago (en lo sucesivo, la «DCP» o la «Directiva») se adoptó el 23 de julio de 2014 en el marco de los esfuerzos de la UE por mejorar la transparencia y la comparabilidad de las comisiones cobradas a los consumidores en conexión con sus cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago, y la apertura y el uso de CPB en la UE.

La DCP entró en vigor el 17 de septiembre de 2014. Las normas técnicas de ejecución y las normas técnicas de regulación³ para la aplicación de los requisitos de transparencia de la Directiva entraron en vigor en octubre de 2018.

Los Estados miembros disponían hasta el 18 de septiembre de 2016 para transponer y publicar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva. Sin embargo, solo nueve Estados miembros⁴ habían declarado la transposición completa dentro de dicho plazo (o poco después). La Comisión Europea inició procedimientos de infracción contra los dieciocho Estados miembros restantes por no haber comunicado la transposición. Todos estos procedimientos de infracción por omisión de comunicación se cerraron una vez que los Estados miembros notificaron a la Comisión que habían completado su transposición (y después de que la Comisión evaluase y confirmase dicha transposición). La Comisión aún no ha iniciado aún ningún procedimiento de infracción por incumplimiento de la DCP.

El presente informe se ha adoptado en respuesta al artículo 28 de la Directiva, que exige que la Comisión presente un informe sobre la aplicación de esta a más tardar el 18 de septiembre de 2019. El informe se ha retrasado debido a la necesidad de garantizar que la Directiva haya estado en vigor durante cierto tiempo. Paralelamente, la Comisión ha adoptado el informe exigido por el artículo 27 de la Directiva (en lo sucesivo, el «informe del artículo 27»).

La Comisión emprendió dos estudios en apoyo de este informe. El primero (el «Estudio Deloitte 1»⁵) evalúa la Directiva y aporta información para valorar su aplicación. Abarcó a dieciséis Estados miembros⁶. El segundo estudio (el «Estudio Deloitte 2»⁷) evalúa posibles

³ Reglamento Delegado (UE) 2018/32 de la Comisión, de 28 de septiembre de 2017, por el que se complementa la Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las normas técnicas de regulación de una terminología normalizada de la Unión aplicable a los servicios más representativos asociados a una cuenta de pago (DO L 6 de 11.1.2018, p. 3); Reglamento de Ejecución (UE) 2018/34 de la Comisión, de 28 de septiembre de 2017, por el que se establecen normas técnicas de ejecución respecto del formato de presentación normalizado del documento informativo de las comisiones y su símbolo común, de conformidad con la Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 6 de 11.1.2018, p. 37); Reglamento de Ejecución (UE) 2018/33 de la Comisión, de 28 de septiembre de 2017, por el que se establecen normas técnicas de ejecución respecto del formato de presentación normalizado del estado de comisiones y su símbolo común, de conformidad con la Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 6 de 11.1.2018, p. 26).

⁴ Todas las referencias a los Estados miembros en el presente informe se refieren a los veintisiete Estados miembros de la UE.

⁵ Deloitte, *Study on the Payment Accounts Market* [«Estudio sobre el mercado de las cuentas de pago», documento no disponible en español], 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0854f727-6117-11eb-8146-01aa75ed71a1/language-en>.

⁶ Bélgica, Bulgaria, Chequia, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Hungría, Países Bajos, Polonia, Finlandia y Suecia.

⁷ Deloitte, *Study on tools designed to facilitate switching and cross-border opening of payment account on the EU payment accounts market* [«Estudio sobre las herramientas diseñadas para facilitar el traslado y la apertura transfronteriza de cuentas de pago en el mercado de cuentas de pago de la UE», documento no disponible en español], 2021, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/70d1fcb7-f338-11eb-aeb9-01aa75ed71a1>.

nuevas herramientas para facilitar el traslado transfronterizo y sirve de base para el capítulo 5, que examina posibles medidas adicionales para facilitar el traslado. Los Estados miembros también han facilitado datos o aportaciones importantes para este informe. Pese a ello, la Comisión se enfrentó a algunas dificultades a la hora de elaborarlo, en particular la falta de datos disponibles y comparables. El objetivo de la DCP es impulsar el mercado único de los servicios financieros minoristas y, en particular, de las cuentas de pago. La Directiva pretendía alcanzar este objetivo 1) creando transparencia y garantizando la comparabilidad de las comisiones aplicables a las cuentas de pago; 2) velando por que los consumidores tengan acceso a cuentas de pago (básicas); y 3) facilitando el traslado de cuentas de pago. En los siguientes capítulos se examina la aplicación de la Directiva, así como los elementos adicionales exigidos en el artículo 28.

2. TRANSPARENCIA Y COMPARABILIDAD DE LAS COMISIONES APLICABLES A LAS CUENTAS DE PAGO

El artículo 7 de la Directiva exige a los Estados miembros que velen por que los consumidores tengan acceso gratuitamente al menos a un sitio web de comparación. El artículo 7, apartado 3, establece una lista de requisitos, a saber, que el sitio web de comparación opere de manera independiente, que se indique claramente quién es su propietario, que se establezcan criterios claros y objetivos en los se basará la comparación, que se utilice un lenguaje sencillo e inequívoco, que esté actualizada, que abarque una parte significativa del mercado, y que ofrezca un procedimiento eficaz de notificación de errores en la información sobre las comisiones publicadas.

Tras consultar a los Estados miembros con el grupo de expertos pertinente (GEGREFS), la Comisión tiene la impresión general de que los requisitos que actualmente se enumeran en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva son suficientes y de que no existe una necesidad urgente de modificar la lista. Sin embargo, el Estudio Deloitte 1, sobre la base de una revisión de los sitios web identificados que cumplen los requisitos de la Directiva, ha señalado que los dos requisitos siguientes incluidos en el apartado 3 no se aplican plenamente: 1) el requisito de establecer criterios objetivos para la comparación y 2) el requisito de notificar errores en la información sobre las comisiones publicadas. Además, la información sobre la última actualización de un sitio web ha planteado problemas. Dicho esto, las cuestiones señaladas por el Estudio Deloitte 1 se refieren más al aspecto operativo del sitio web que a la lista en sí. En este contexto, la Comisión seguirá vigilando atentamente la situación para garantizar que los sitios web de los Estados miembros conformes cumplen efectivamente los requisitos establecidos en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva.

El artículo 28, apartado 3, de la Directiva exige que el informe evalúe si es necesaria la acreditación de los sitios web de comparación. La sensación general de los Estados miembros fue que esto no aportaría mucho valor, principalmente porque los actuales cuadros de comparación que cumplen los requisitos son públicos y, por tanto, intrínsecamente fiables. Además, el proceso de certificación sería costoso y requeriría mucho tiempo. En la mayoría de los Estados miembros no se ha tenido constancia de problemas con el sitio web de comparación, por lo que no es necesario modificar el sistema actual.

Por lo que se refiere a las medidas relativas a las «ofertas de paquetes», el artículo 4, relativo al DIC; el artículo 5, relativo al estado de comisiones, y el artículo 8 se refieren al concepto de los paquetes. El Estudio Deloitte 1 observó, sobre la base de los datos recopilados, que las partes interesadas habían interpretado el término «paquete» de dos maneras distintas: como

i) una combinación de una cuenta de pago con los diversos servicios vinculados a ella que permiten su utilización (p. ej., una tarjeta o un descubierto), o bien como ii) una combinación de una cuenta de pago con otros tipos de productos financieros (p. ej., seguros e hipotecas). En este contexto, dieciséis Estados miembros (BE, BG, DE, IE, ES, IT, LV, LU, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SI y SK) manifestaron su apoyo a la idea de introducir una definición del término «paquete» en la Directiva con el fin de aportar mayor claridad (especialmente en los casos de ventas vinculadas y combinadas). Sin embargo, otros Estados miembros se pronunciaron en contra de este enfoque, alegando que el término ya es suficientemente claro y que sería más lógico abordar la cuestión del artículo 4 de la Directiva. En este contexto, en relación con el artículo 4 sobre el DIC, la sección del DIC dedicada a los «paquetes de servicios» podría ser demasiado larga en algunos casos. Esto se debe a que algunos bancos mencionan varios paquetes en su DIC y, en consecuencia, este documento tiene varias páginas, lo que desvirtúa el objetivo de disponer de un DIC breve e independiente. Por este motivo, consideran que cualquier posible modificación del concepto de «paquete» debe centrarse en el artículo 4. En términos más generales, por lo que se refiere al artículo 4, una consecuencia no deseada ha sido la duplicación de documentos sobre los niveles de las comisiones aplicables a las cuentas de pago en aquellos Estados miembros donde ya existían documentos con la misma información. De hecho, atendiendo a las observaciones de los Estados miembros, la consecuencia no deseada más importante de ello ha sido la duplicación de documentos sobre los niveles de las comisiones aplicables a las cuentas de pago en los Estados miembros donde ya existían documentos con la misma información. La Comisión ha tomado buena nota de estas cuestiones y tendrá presentes las sugerencias recibidas en una futura revisión de la Directiva.

3. ACCESO A CUENTAS DE PAGO

3.1. Acceso no discriminatorio a una cuenta de pago

El artículo 15 de la Directiva exige a los Estados miembros que garanticen que las entidades de crédito no discriminen a los consumidores que residan legalmente en la UE por razón de su nacionalidad o lugar de residencia, o por cualquier otra razón contemplada en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuando soliciten una cuenta de pago en la Unión o accedan a ella. El artículo 15 también establece que las condiciones aplicables a la titularidad de una CPB no serán en modo alguno discriminatorias.

Los Estados miembros han transpuesto específicamente la disposición de no discriminación o han concluido que este punto ya estaba cubierto por su legislación vigente. No obstante, solo unos pocos Estados miembros han integrado el principio de no discriminación en su legislación nacional para cubrir no solo el acceso a las cuentas de pago, sino también las condiciones aplicables.

A pesar de esta norma, el acceso a cuentas de pago puede seguir siendo distinto para los consumidores en función de su nacionalidad o de su lugar de residencia. Por ejemplo, el requisito de presentar un documento nacional de identidad específico puede afectar de manera diferente a los consumidores de otros Estados miembros. Como muestra el Estudio Deloitte 1 e indican las quejas recibidas por la Comisión, también pueden existir dificultades en lo que respecta a la apertura transfronteriza de cuentas de pago, especialmente en lo que se refiere a la apertura transfronteriza en línea, una opción que en ocasiones no está disponible para los

consumidores de otros Estados miembros⁸. La Comisión también ha recibido quejas sobre los distintos niveles de las comisiones aplicables a las personas que no residen en el Estado miembro. La aplicación de comisiones más elevadas a las CPB para las personas no residentes sería discriminatoria si las comisiones adicionales no se basan en costos objetivamente justificados.

Estos requisitos dispares pueden dar lugar a un trato diferente en muchos casos y, además, afectar al acceso a las cuentas de pago, incluidas las CPB. Estos casos se describen con más detalle en el apartado 3.2.

3.2. Acceso a una CPB

▪ Derecho a una CPB

Con el fin de fomentar la inclusión financiera, el artículo 16 de la Directiva establece el derecho de acceso a una CPB para todos los consumidores que residan legalmente en la UE, incluidos los consumidores que no tengan domicilio fijo, los solicitantes de asilo y los consumidores a los que no se haya concedido un permiso de residencia, pero cuya expulsión sea imposible para razones jurídicas o de hecho⁹. El artículo 16, apartado 1, exige a los Estados miembros que velen por que todas las entidades de crédito o un número suficiente de entidades de crédito ofrezcan a los consumidores CPB, a fin de garantizar el derecho de acceso de todos los consumidores en su territorio.

Los Estados miembros han incorporado este derecho a una CPB en su legislación nacional. En la mayoría de los Estados miembros, las CPB se ofrecen como productos independientes distintos de las cuentas de pago estándar. Sin embargo, en algunos Estados miembros¹⁰, ninguna de las entidades de crédito (o algunas de ellas) ofrecen CPB como un producto independiente, sino que prefieren ofrecer una cuenta estándar a todos los consumidores.

La mayoría de los Estados miembros exigen a todas las entidades de crédito que ofrecen cuentas de pago que ofrezcan CPB, pero algunos¹¹ solo se lo exigen a ciertas entidades de crédito que cumplen determinados criterios. Sin embargo, por lo general estas entidades de crédito obligadas ofrecen un acceso amplio. Además, otros proveedores de servicios de pago también ofrecen CPB en algunos Estados miembros.

Por lo tanto, las organizaciones sectoriales y de consumidores coinciden en general en que los consumidores de sus países tienen un acceso suficiente a CPB¹².

El artículo 16 prevé una serie de (posibles) excepciones a este derecho a una CPB. En la práctica, la excepción más importante se refiere a la LBC. El artículo 16, apartado 4, de la

⁸ Según el Estudio Deloitte 1, algunos bancos consideran que no pueden cumplir sus requisitos en materia de LBC/LFT o asumir el nivel requerido de complejidad o costes.

⁹ Este derecho a una CPB ha sido un instrumento crucial para garantizar la inclusión financiera de los refugiados ucranianos. Una vez que los refugiados ucranianos recibieron la protección temporal, tuvieron derecho a acceder a una CPB.

¹⁰ Según el Estudio Deloitte 1, cinco Estados miembros no hacen distinción alguna entre las cuentas de pago estándar y las cuentas de pago básicas (para más detalles, véase la figura 31).

¹¹ Estados miembros donde solo algunas entidades de crédito ofrecen CPB: Grecia, Croacia, Chipre, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Eslovaquia (para más detalles, véase el informe del artículo 27).

¹² El 100 % de las organizaciones sectoriales y el 70 % de las organizaciones de consumidores coincidieron en que todos los consumidores de sus países tienen acceso a CPB (para más detalles, véase el Estudio Deloitte 1, anexo D, figura 5).

DCP exige que los Estados miembros velen por que las entidades de crédito rechacen las solicitudes de acceso a cuentas de pago básicas cuando la apertura de una de tales cuentas vulneraría las disposiciones relativas a la prevención del blanqueo de capitales y a la lucha contra la financiación del terrorismo establecidas en la Directiva 2005/60/CE¹³. Esto puede entrar en conflicto con el derecho a una CPB y la interrelación puede no estar totalmente clara. El considerando 34 de la DCP subraya que las normas de LBC no deben utilizarse como pretexto para rechazar a los consumidores menos atractivos desde el punto de vista comercial. En estos momentos no existen otras orientaciones generales a escala de la Unión sobre las interrelaciones entre las diferentes normas.

En particular, se han encontrado dificultades para abrir una CPB en los siguientes ámbitos:

- 1) Falta de documentos de identidad específicos: en varios informes¹⁴ se han identificado dificultades para abrir una CPB debido a la falta de documentos de identidad específicos y estas dificultades también han sido el objeto de quejas de la población general a la Comisión. La verificación de la identidad de los consumidores exigida por las Directivas de LBC/LFT suele realizarse mediante documentos de identidad. El requisito de poseer un documento de identificación normalizado expedido por el Estado miembro puede crear dificultades específicas tanto para los solicitantes de asilo y los refugiados como para los ciudadanos de otros Estados miembros, dependiendo del requisito específico. Esta cuestión ya se ha abordado parcialmente en el dictamen de la ABE sobre la aplicación de medidas de diligencia debida con respecto a los clientes que son solicitantes de asilo procedentes de territorios o países no pertenecientes a la UE de mayor riesgo y en la declaración sobre la inclusión financiera en el contexto de la guerra en Ucrania, publicada por la ABE en abril de 2022¹⁵. Además, las personas sin hogar a veces tienen dificultades para abrir una cuenta de pago (por ejemplo, cuando se les pide que faciliten una dirección).
- 2) Acceso transfronterizo a las cuentas de pago: en el Estudio Deloitte 1 también se han señalado dificultades para abrir una CPB en otro Estado miembro (incluso en línea), y el público en general ha trasladado quejas a este respecto a la Comisión. Estas dificultades pueden deberse a distintos motivos, como la falta de documentos específicos o la necesidad de demostrar un interés genuino, pero también pueden estar vinculadas a razones de LBC/LFT, dado que la apertura de una cuenta de pago en otro Estado miembro puede considerarse una circunstancia inusual que conlleva un riesgo potencialmente mayor en la evaluación del riesgo de LBC/LFT¹⁶.

¹³ Desde entonces, la Directiva 2005/60/CE ha sido derogada y sustituida por la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO L 141 de 5.6.2015, p. 73) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015L0849>.

¹⁴ Estudio Deloitte 1, dictamen de la ABE sobre los solicitantes de asilo, informe de la ABE sobre las tendencias de los consumidores de 2021, *EBA Consumer Trend Report*.

¹⁵ ABE, *Opinion on Customer Due Diligence on Asylum Seekers* [«Dictamen sobre la diligencia debida con respecto al cliente relativa a los solicitantes de asilo», documento no disponible en español], EBA-Op-2016-07; y ABE, *EBA calls on financial institutions and supervisors to provide access to the EU's financial system* [«La ABE pide a las entidades y los supervisores financieros que den acceso al sistema financiero de la UE», documento no disponible en español].

¹⁶ Véase la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo,

- 3) Prácticas de reducción del riesgo por motivos de LBC: también se han encontrado dificultades para abrir una CPB debido a las prácticas de reducción del riesgo de las entidades de crédito, es decir, cuando deciden no abrir (o cerrar) cuentas de pago con categorías específicas de clientes porque tienen un mayor riesgo de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Como se indica en el dictamen de la ABE sobre la reducción del riesgo¹⁷, esta práctica puede afectar especialmente a los consumidores vinculados a determinados países no pertenecientes a la UE (de alto riesgo) y a personas del medio político. La Comisión también ha recibido quejas a este respecto.
- 4) Prácticas de reducción del riesgo derivadas de la Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Extranjeras (FATCA) de los Estados Unidos: también se han encontrado dificultades en este sentido los consumidores con doble nacionalidad de la UE y de los EE. UU., que han presentado peticiones al Parlamento Europeo y trasladado su queja a la Comisión. Como señaló la ABE en su dictamen sobre la reducción del riesgo, es posible que algunas entidades de crédito hayan decidido no proporcionar cuentas de pago a ciudadanos estadounidenses habida cuenta de las obligaciones y posibles sanciones en virtud de la FATCA.

La ABE ya ha formulado algunas orientaciones que pueden ayudar a abordar la reducción del riesgo no deseada¹⁸. En concreto, la ABE ha aclarado que la aplicación de un enfoque basado en el riesgo no exige que las empresas rechacen o cesen relaciones de negocios con categorías enteras de clientes que se considere presentan un mayor riesgo de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. En consecuencia, las autoridades competentes de algunos Estados miembros han incluido esta aclaración en sus propias orientaciones.

Para mitigar el riesgo de reducción del riesgo por motivos de LBC, la Comisión ha propuesto disposiciones específicas en el paquete legislativo sobre LBC/LFT que presentó en julio de 2021¹⁹. En particular, para que las autoridades de supervisión puedan evaluar si las entidades han calibrado adecuadamente sus prácticas de diligencia debida con respecto al cliente, la propuesta de Reglamento sobre la LBC²⁰ incluye el requisito de que las entidades que decidan no entablar una relación de negocios con un posible cliente lleven registros de los motivos de tal decisión. Además, la propuesta de la sexta Directiva ant blanqueo²¹ incluye el requisito de que los supervisores de la LBC cooperen con los supervisores encargados de aplicar la Directiva sobre servicios de pago²² y la DCP.

anexo III. Este anexo contiene una lista no exhaustiva de los factores y tipos de datos para la identificación de las situaciones potencialmente de mayor riesgo a las que se refiere el artículo 18, apartado 3, de dicha Directiva.

¹⁷ [Dictamen de la ABE e informe anejo sobre la reducción del riesgo.](#)

¹⁸ [Informe final sobre las orientaciones sobre los factores de riesgo del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo revisados](#) y [Dictamen de la ABE e informe anejo sobre la reducción del riesgo.](#)

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-countering-financing-terrorism_en.

²⁰ COM(2021) 420 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0a4db7d6-eace-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF.

²¹ COM(2021) 423 final https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:05758242-ead6-11eb-93a8-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

²² Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre servicios de pago en el mercado interior y por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2009/110/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 y se deroga la Directiva 2007/64/CE (DO L 337 de 23.12.2015, p. 35).

Las dificultades para hacer valer el derecho a una CPB también pueden deberse al hecho de que, a pesar de la obligación general establecida en el artículo 16, apartado 7, de la DCP de comunicar inmediatamente al consumidor la denegación y los motivos específicos de tal denegación, a menudo esto no sucede debido a la prohibición de «poner sobre aviso» recogida en las normas de LBC, que constituye una excepción a dicha obligación general.

Otras excepciones previstas en la DCP incluyen la opción de exigir a los consumidores que deseen abrir una CPB que demuestren un interés genuino en hacerlo (artículo 16, apartado 2). Solo unos pocos Estados miembros²³ han hecho uso de esta opción. Por el contrario, muchos Estados miembros se han acogido a la opción prevista en el artículo 16, apartado 5, de autorizar a las entidades de crédito a rechazar una solicitud de una CPB si el consumidor es ya titular, en una entidad de crédito situada en su territorio, de una cuenta de pago.

Además, varios Estados miembros han utilizado opción de determinar supuestos adicionales específicos y limitados en los que las solicitudes pueden o deben denegarse, siempre que estas excepciones tengan el objetivo de facilitar el acceso gratuito a CPB con arreglo al mecanismo del artículo 25 de la DCP o evitar abusos por parte de los consumidores (artículo 16, apartado 6, de la DCP). Por ejemplo, algunos Estados miembros han establecido criterios que exigen a los solicitantes que aporten pruebas de que no han cometido fraude u otros delitos, o de que han establecido una excepción de seguridad nacional. La opción prevista en el artículo 19, apartado 3, de determinar otros supuestos limitados y específicos de rescisión unilateral del contrato marco relativo a una CPB por parte de la entidad de crédito ha sido utilizada por muchos Estados miembros en casos similares o no tanto (p. ej., para determinados delitos dolosos o para actividades comerciales).

▪ **Promedio anual de las comisiones cobradas en relación con CPB**

El artículo 18, apartado 1, de la DCP obliga a los Estados miembros a velar por que las entidades de crédito ofrezcan CPB «sin cargo alguno o aplicando una comisión razonable». Los Estados miembros han aplicado este requisito de distintas maneras. Algunos²⁴ han decidido que las CPB deben ser gratuitas, o bien han establecido límites claros a la comisión o han fijado parámetros precisos para su cálculo. Otros Estados miembros exigen que las cuentas se ofrezcan sin cargo alguno o a cambio de una comisión razonable, pero no establecen ningún otro criterio (más allá de los recogidos en el artículo 18, apartado 3, en cuanto a lo que podría considerarse «razonable»).

El nivel de las comisiones aplicables a las CPB varía mucho de unos Estados miembros a otros²⁵. A veces existe también una gran diferencia entre las ofertas más económicas y las más caras, incluso dentro de un mismo Estado miembro. En comparación con las comisiones aplicables a las cuentas de pago estándar²⁶, es posible que en general las CPB sean más económicas, pero no mucho más.

²³ Cinco Estados miembros han utilizado esta opción (véase el Estudio Deloitte 1, p. 72).

²⁴ En concreto, nueve Estados miembros (para más información, véase el Estudio Deloitte 1, p. 35, cuadro 5). Véase también el informe de la ABE sobre la revisión temática de la transparencia y el nivel de las comisiones y los gastos de los productos de la banca minorista, publicado en diciembre de 2022 ([Informe sobre la revisión temática de las comisiones y los gastos](#)).

²⁵ Véase la página 34 del Estudio Deloitte 1 para obtener información detallada sobre los niveles de las comisiones aplicables a las CPB ofrecidas en los Estados miembros seleccionados. Estas comisiones oscilan entre cero y más de noventa euros al año.

²⁶ Según el Estudio Deloitte 1, las comisiones fijas estándar para las cuentas de pago (a las que quizás haya que añadir comisiones variables) pueden ser relativamente elevadas en algunos Estados miembros (de hasta 160 EUR anuales), pero relativamente bajas (por debajo de 20 EUR anuales) en otros. Sin embargo, en varios

No obstante, las organizaciones sectoriales y algunas de las organizaciones de consumidores²⁷ incluidas en el Estudio Deloitte 1 indicaron que, por lo general, las CPB serían asequibles para toda la población.

▪ **Solicitud en la práctica/adopción de las CPB**

Como muestra el informe del artículo 27, en el período 2016-2021 se produjo un aumento considerable de la adopción de CPB en determinados Estados miembros. Tal es el caso de algunos de los Estados miembros²⁸ donde hasta entonces un porcentaje más elevado de su población carecía de una cuenta de pago. Sin embargo, la adopción de este tipo de cuentas fue bastante baja en otros²⁹. Además, la última base de datos Global Findex de 2021³⁰ mostró que la proporción de población con una cuenta bancaria (de quince años o más) aumentó en la mayoría de los Estados miembros de 2017 a 2021, y que algunos de ellos alcanzaron el 100 % en 2021.

El número relativamente bajo de CPB puede deberse a múltiples razones. En primer lugar, el porcentaje de la población con una cuenta de pago ya era muy elevado en muchos Estados miembros cuando se adoptó la DCP. En segundo lugar, algunos Estados miembros ya contaban con instrumentos similares. En tercer lugar, dado que las cuentas estándar (incluidas las cuentas en línea gratuitas) son muy accesibles, es posible que a los consumidores que tienen acceso a dichas cuentas no les interesen las CPB. La falta de concienciación de los consumidores podría ser otra de las razones de su escasa adopción. Aunque disponen de la información necesaria a través de diferentes canales, como sitios web o campañas de sensibilización, las organizaciones de consumidores consideran que siguen sin conocer bien su derecho a una CPB y que muchos bancos no les ofrecen proactivamente este tipo de cuentas. En algunos casos, el coste de las CPB también puede limitar su adopción. Como ha señalado la base de datos Global Findex, otras razones que esgrimieron los consumidores que no tenían una cuenta de pago en los Estados miembros donde la proporción de la población que dispone de una cuenta bancaria es menor pueden ser la insuficiencia de fondos, la desconfianza en las entidades financieras o el hecho de que las entidades financieras estén situadas demasiado lejos.

En cambio, esta baja adopción no parece deberse a la oferta insuficiente de las propias CPB. Todas las entidades de crédito de los distintos Estados miembros o una gran cantidad de ellas las ofrecen y, según el Estudio Deloitte 1, las organizaciones sectoriales y de consumidores

Estados miembros al menos una de las principales entidades de crédito ofrece cuentas estándar sin comisiones fijas. Las cuentas estándar digitales suelen ser gratuitas. Además, en algunos Estados miembros también puede haber comisiones reducidas para cuentas específicas (p. ej., para jóvenes o personas mayores). En algunos Estados miembros, los niveles de las comisiones también varían considerablemente de unos bancos a otros. A pesar de la incorporación de nuevos participantes en el mercado, por lo general las comisiones no han disminuido en los últimos años. Véase la página 32 del Estudio Deloitte 1 para obtener información detallada sobre los niveles de las comisiones aplicables a las cuentas de pago estándar ofrecidas en los Estados miembros seleccionados.

²⁷ El 23 % de las organizaciones de consumidores no estaban de acuerdo en que todos los ciudadanos pudieran permitirse abrir y utilizar una CPB (para más detalles, véase el Estudio Deloitte 1, anexo D, figura 14).

²⁸ Por ejemplo, Chequia, Chipre, Grecia y Lituania. Para más detalles, véase el cuadro 4, «Número total de cuentas de pago básicas que se han abierto cada año» del informe del artículo 27.

²⁹ Por ejemplo, Bulgaria, Croacia, Letonia, Polonia y Rumanía. Para más detalles, véase el cuadro 4, «Número total de cuentas de pago básicas que se han abierto cada año» del informe del artículo 27.

En la mayoría de los Estados miembros no se dispone de información sobre las características de los consumidores que han abierto CPB.

³⁰ <https://www.worldbank.org/en/publication/globalfindex>.

coinciden en general en que los consumidores tienen un acceso suficiente a CPB. Tampoco parece que la escasa adopción se deba principalmente a que las entidades de crédito se nieguen a proporcionar CPB: como se indica en el informe del artículo 27, el número de solicitudes denegadas en los distintos Estados miembros parece, en general, bajo³¹, aunque con algunas excepciones.

El objetivo de la DCP no es necesariamente lograr una elevada adopción de las CPB, sino más bien reforzar la inclusión financiera y garantizar que todos los consumidores tengan acceso a una CPB. Dada la disponibilidad general de este tipo de cuentas, parece que este objetivo se ha alcanzado en términos generales. Además, como muestra la última base de datos Global Findex de 2021, el porcentaje de la población con una cuenta de pago ha aumentado en los Estados miembros hasta una media del 95 %, y se acerca al 100 % en algunos Estados miembros.

No obstante, pueden existir dificultades en los casos específicos descritos anteriormente. El objetivo del paquete legislativo en materia de LBC/LFT es mitigar el riesgo de que se produzca una reducción del riesgo. La ABE ha proporcionado orientaciones adicionales sobre la interacción entre la DCP y las normas de LBC³².

3.3. Lista de servicios

El artículo 17, apartado 1, exige a los Estados miembros que velen por que las CPB incluyan una serie de servicios (como retiradas de efectivo, transferencias, adeudos domiciliados y operaciones de pago mediante una tarjeta de pago) en la medida en que ya los ofrezcan a los consumidores que dispongan de cuentas de pago estándar. Las CPB incluyen todos los servicios contemplados en el artículo 17, apartado 1, en la mayoría de los Estados miembros. Sin embargo, algunos de los servicios mencionados en el artículo 17, apartado 1 (órdenes permanentes y adeudos domiciliados) no se ofrecían como parte de las CPB en algunos Estados miembros³³, ya que en ellos tampoco estaban incluidos en las cuentas estándar. En algunos casos, las entidades de crédito ofrecen servicios adicionales para las CPB (como posibilidades de descubierto, tarjetas de crédito y pagos inmediatos), aunque la ley no lo exige.

Si se exigiera a los Estados miembros que obligasen a las entidades de crédito a ofrecer servicios adicionales de las CPB, habría que justificarlo por razones de inclusión financiera. También hay que sopesarlo cuidadosamente con el coste adicional que supone para las entidades de crédito ofrecer CPB, ya que esto, a su vez, podría aumentar el coste de las CPB y, por tanto, ir en detrimento de la inclusión financiera. Los pagos inmediatos podrían convertirse en un servicio de las CPB en el futuro, pero todavía no es lo habitual³⁴, aunque cada vez se utilizan más. Otro posible servicio adicional podría ser garantizar el acceso al dinero en efectivo. El artículo 17, apartado 1, ya exige que las CPB incluyan el servicio de

³¹ Para más detalles, véase el cuadro 5: «Número total de CPB denegadas cada año y proporción de las solicitudes de CPB que han sido denegadas», del informe del artículo 27.

³² [Guidelines on MLTF risk management and access to financial services.pdf \(europa.eu\)](#) (Directrices sobre la gestión del riesgo de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo y el acceso a servicios financieros)

³³ En tres Estados miembros (para más información, véase el Estudio Deloitte 1, p. 76).

³⁴ No obstante, esto podría cambiar si se adopta la propuesta legislativa sobre pagos inmediatos, esto es, la [Proposal for a Regulation amending Regulations \(EU\) No 260/2012 and \(EU\) 2021/1230 as regards instant credit transfers in euro](#) [«Propuesta de Reglamento por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 260/2012 y (UE) 2021/1230 en lo que respecta a las transferencias instantáneas en euros», documento no disponible en español].

retirar dinero en efectivo en la ventanilla o en cajeros automáticos, pero la reducción del número de sucursales y de cajeros automáticos puede (por ejemplo, en algunas zonas remotas) obstaculizar la inclusión financiera en general, y no solo en lo tocante a las CPB. Como se expone en la Estrategia de Pagos Minoristas³⁵, la Comisión comparte la inquietud en cuanto al riesgo de que, con la creciente digitalización de los servicios, quienes carezcan de acceso a los servicios digitales se vean aún más excluidos de lo que están en la actualidad. El problema del acceso a dinero en efectivo y su aceptación fue evaluado en distintos foros: a nivel de la Comisión, en el Grupo de Expertos en el Curso Legal del Euro (ELTEG)³⁶ y en el Consejo de Pagos Minoristas en Euros. Tras el informe que el ELTEG adoptó el 6 de julio de 2022, la Comisión está estudiando posibles maneras de garantizar que el efectivo en euros esté disponible y sea aceptado³⁷.

Parece que tanto las organizaciones de consumidores como las sectoriales consideran que los consumidores están satisfechos con los servicios que se ofrecen actualmente de conformidad con los requisitos nacionales³⁸. También parece que muchos Estados miembros no consideran necesario modificar la DCP.

4. TRASLADO DE CUENTAS DE PAGO

En varios Estados miembros ya existía un servicio de traslado basado en los principios comunes del Comité Europeo del Sector Bancario (EBIC) para el traslado de cuentas bancarias³⁹ antes de la entrada en vigor de la DCP, pero el artículo 10 introdujo el requisito de que todos los Estados miembros velen por la existencia de un servicio obligatorio de traslado de cuentas⁴⁰. Según el Estudio Deloitte 1, la DCP ha hecho posible que todos los consumidores de la UE puedan trasladar fácilmente sus cuentas a nivel nacional y, a menudo, de forma gratuita. Los consumidores que habían utilizado el proceso lo calificaron de satisfactorio. Las deficiencias señaladas por las organizaciones de consumidores se refieren a

³⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una Estrategia de Finanzas Digitales para la UE [COM(2020) 592 final]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0592&rid=2>.

³⁶ El ELTEG es un grupo de expertos de la Comisión compuesto por expertos de los Estados miembros y el Banco Central Europeo (BCE). Su principal objetivo es debatir la aceptación y disponibilidad del efectivo en euros. El último informe del ELTEG, de julio de 2022, afirmaba que los Estados miembros debían supervisar las redes cajeros automáticos y otros puntos de acceso a dinero efectivo en las sucursales bancarias para garantizar que ofrecen una cobertura suficiente, especialmente cuando dichos establecimientos estén cerrados. También indicaba que debían adoptarse medidas para asegurar la disponibilidad de efectivo en euros.

³⁷ Véase la iniciativa de la Comisión sobre el alcance y los efectos del curso legal de los billetes y monedas en euros del programa de trabajo de la Comisión para 2023 [[Programa de trabajo de la Comisión para 2023: principales documentos](#) (en inglés)].

³⁸ El 83 % de las organizaciones sectoriales y el 77 % de las organizaciones de consumidores coincidieron en que los consumidores están satisfechos con los servicios incluidos en las CPB (el resto de los encuestados respondió «no lo sé»). Para más información, véase el Estudio Deloitte 1, p. 77.

³⁹ [Principios comunes del EBIC para el traslado de cuentas bancarias](#). Los principios comunes para el traslado de cuentas bancarias se aplicaron a finales de 2009. El EBIC afirmó que todos los Estados miembros los habían implementado. Sin embargo, su implementación fue incompleta e insuficiente. Para más información, véase <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0127&from=EN>.

⁴⁰ Según el Estudio Deloitte 1, diez Estados miembros solo tuvieron que introducir pequeños cambios en su marco existente, dos Estados miembros tuvieron que realizar cambios más sustanciales y, en tres Estados miembros, se introdujo un nuevo servicio de traslado de cuentas (para más detalles, véase la p. 53).

cuestiones técnicas en la aplicación del proceso en casos particulares, pero no al proceso en sí⁴¹.

Como muestra el informe del artículo 27, el número de traslados anuales varía considerablemente entre los distintos Estados miembros. El número de traslados es considerable en algunos Estados miembros⁴² y la tendencia va en aumento en algunos de ellos, mientras que en otros⁴³ se realizan muy pocos traslados de cuentas.

Varios factores pueden influir en el nivel de traslados⁴⁴. Por ejemplo, el servicio de traslado se aplica a las cuentas de pago, pero no a otros productos financieros (p. ej., préstamos hipotecarios e inversiones) a los que puede estar vinculada la cuenta de pago. Además, es posible que los consumidores solo tengan un conocimiento limitado del servicio y no siempre reciban información al respecto, o incluso que se los disuada de utilizarlo. Otras posibles razones son la insuficiente cultura financiera y la creencia de que el ahorro que se obtendría al trasladar la cuenta sería escaso, el deseo de no perder el número de cuenta de pago, y el riesgo de perder pagos⁴⁵.

Sin embargo, el objetivo de las disposiciones de la DCP relativas al traslado de cuentas no era necesariamente aumentar el número de traslados, sino facilitar el proceso para aumentar la competencia. Dada la disponibilidad general de un servicio de traslado de cuentas que funciona correctamente, parece que el objetivo de facilitar el proceso se ha logrado. No obstante, podría ser útil adoptar medidas adicionales, en particular para que los consumidores conozcan su derecho a trasladar una cuenta de pago.

A diferencia de lo que ocurre a escala nacional, en la actualidad no existe ningún servicio de traslado de cuentas para los casos que impliquen a proveedores de servicios de pago de distintos Estados miembros. En su lugar, el artículo 11 solo obliga al proveedor de servicios de pago transmisor a prestar asistencia (p. ej., facilitar información y transferir fondos) a los consumidores cuando manifiesten su intención de abrir una cuenta de pago con un proveedor de servicios de pago ubicado en otro Estado miembro. Como muestra el Estudio Deloitte 1, el nivel de interés de los consumidores en el acceso transfronterizo a una cuenta de pago es bajo, aunque puede estar aumentando debido a la expansión de los neobancos⁴⁶. Algunos factores

⁴¹ Estos problemas técnicos que se han producido en casos particulares son, entre otros, el cierre de una cuenta antigua antes de que se activase la nueva, la entrega de tarjetas de débito o crédito nuevas tras la desactivación de las antiguas, y el cargo de las compras realizadas con tarjetas de débito en tiendas o los adeudos domiciliados semanas después de la operación, lo que da lugar al cobro de deudas.

⁴² Por ejemplo, Dinamarca o Francia. Para más detalles, véase el cuadro 1, «Número de traslados que han tenido lugar cada año», del informe del artículo 27.

⁴³ Por ejemplo, Bulgaria, Grecia, Chipre, Malta, Portugal o Rumanía. Para más detalles, véase el cuadro 1, «Número de traslados que han tenido lugar cada año», del informe del artículo 27. La encuesta Eurobarómetro de 2022 sobre los servicios y productos financieros al por menor muestra mayores tasas de traslado de cuentas: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2666>.

⁴⁴ A fin de descubrir una perspectiva conductual de las razones para no trasladar una cuenta, véase el estudio [Applying behavioural insight to encourage consumer switching of financial products - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2666) [«Aplicación del análisis conductual para animar a los consumidores a trasladar sus productos financieros», documento no disponible en español, de la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea].

⁴⁵ La encuesta Eurobarómetro especial de 2016 sobre el traslado de productos y servicios financieros señaló de manera más general que las dos razones principales para no trasladar una cuenta son que los consumidores están satisfechos con su proveedor actual y que nunca se han planteado dicho traslado ([Encuesta Eurobarómetro sobre productos y servicios financieros, julio de 2016](https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2666)).

⁴⁶ Para obtener más información sobre los neobancos, véase el Estudio Deloitte 1, p. 120.

que pueden estar afectando al nivel de interés podrían ser la preferencia por estar físicamente cerca de un banco, las barreras lingüísticas y el hecho de que las cuentas nacionales puedan utilizarse en toda la UE.

5. EVALUACIÓN DE POSIBLES MEDIDAS ADICIONALES SOBRE EL TRASLADO DE CUENTAS

5.1. Viabilidad de ampliar el servicio de traslado del artículo 10 a los traslados transfronterizos

Ampliar el servicio de traslado de cuentas a los casos transfronterizos facilitaría el traslado de cuentas de pago a otros Estados miembros y haría que fuese tan sencillo como el traslado dentro de un mismo Estado miembro.

Hay varias maneras de hacer extensible el actual servicio de traslado para casos dentro de un Estado miembro a los traslados entre dos Estados miembros (p. ej., la interconexión de los distintos servicios de traslado a nivel nacional o la creación de un servicio de traslado de cuentas normalizado a escala de la UE que sustituiría a los sistemas existentes para los traslados nacionales). Esta segunda opción simplificaría el proceso, pero implicaría una transformación informática más radical para las distintas partes interesadas⁴⁷.

Ambas opciones serían viables desde el punto de vista técnico. Sin embargo, atendiendo a las tasas de traslado estimadas, el coste previsto (coste puntual más coste recurrente) superaría con creces los beneficios esperados: se ha estimado que ambas opciones tendrían unos costes puntuales de unos 840 millones EUR y unos costes recurrentes de aproximadamente 158 millones EUR anuales⁴⁸. Sin embargo, los beneficios (recurrentes) (principalmente para los consumidores⁴⁹) serían solo de unos 41 millones EUR al año⁵⁰. Además, dado el bajo nivel (previsto) de traslado transfronterizo de cuentas, las organizaciones de consumidores no consideran prioritario hacer extensible el servicio de traslado a los casos transfronterizos. Por su parte, las entidades de crédito no le ven ninguna ventaja y señalan las barreras lingüísticas, la distancia física y otros obstáculos.

⁴⁷ Las distintas partes interesadas que se tuvieron en cuenta para el estudio fueron las siguientes: consumidores, autoridades competentes (autoridades competentes nacionales o autoridad competente a escala de la Unión), acreedores y deudores (todos los terceros con los que los consumidores pueden tener pagos recurrentes, adeudos domiciliados u órdenes permanentes), proveedores de servicios de pago y otros (ya sean proveedores de servicios de pago que actúen colectivamente, autoridades competentes nacionales o autoridades competentes de la Unión cuando no esté claro qué parte interesada asumiría los costes). Para más información, véase el Estudio Deloitte 2, p. 76.

⁴⁸ Estas cifras se refieren únicamente a los consumidores para todas las opciones (5.1, 5.2 y 5.3). Los proveedores de servicios de pago soportarían la mayor parte del coste puntual (835 millones EUR) y la mayoría de los costes recurrentes (150 millones EUR). Para más información, véase el Estudio Deloitte 2, p. 84.

⁴⁹ Para calcular los beneficios recurrentes para los consumidores, el Estudio Deloitte 2 ha tenido en cuenta los beneficios derivados de dedicar menos tiempo a realizar un traslado, los beneficios vinculados a no tener que hacer frente a un mayor número de pagos fallidos y los beneficios relacionados con el ahorro potencial en las comisiones aplicables a las cuentas para los consumidores (adicionales) que trasladan la suya. Para más información, véase el Estudio Deloitte 2, p. 77.

⁵⁰ Se requeriría una tasa de traslado transfronterizo superior al 4,2 % (frente a una tasa estimada de traslado transfronterizo del 0,2 %) para alcanzar un punto de equilibrio al cabo de veinte años. Para más información, véase el Estudio Deloitte 2, p. 97. Las opciones (5.1 y 5.3) no se considerarían eficaces ni siquiera sobre la base de las mayores tasas de traslado indicadas en la encuesta Eurobarómetro de 2022 sobre los servicios y productos financieros al por menor.

5.2. Viabilidad de un marco para el reenvío automático de los pagos

Un marco para el reenvío automático de los pagos garantizaría que, durante un determinado periodo de tiempo después de que un consumidor haya trasladado cuentas de pago, los pagos a la cuenta anterior («antigua») se reenviarían a la nueva. Esto reduciría las posibles preocupaciones al ofrecer garantías adicionales de que los pagos entrantes llegarían a la cuenta correcta. Además, facilitaría el traslado de cuentas, aumentando así la competencia. Este servicio de reenvío automático ya existe en los Países Bajos como prestación adicional de su servicio nacional de traslado de cuentas. Podría establecerse internamente un marco para el reenvío automático dentro de cada Estado miembro o en la UE en su conjunto. Para establecer un marco de este tipo a escala de la Unión habría que crear, en primer lugar, un servicio de traslado de cuentas transfronterizo. Este marco podría establecerse de diversas maneras (p. ej., un sistema con el que los datos de la nueva cuenta se incluyeran en los mensajes de error enviados a los bancos que intenten efectuar una transferencia a una cuenta cerrada; un sistema en el que los cuadros de reenvío se integrasen en los sistemas de enrutamiento de los bancos; y la creación de un motor de compensación central independiente para gestionar la información de los traslados).

Sin embargo, atendiendo a las tasas de traslado estimadas, el coste previsto (coste puntual más coste recurrente) superaría con creces los beneficios esperados: Se ha estimado que cualquiera de las opciones tendría unos costes puntuales de entre 1 000 y 5 000 millones EUR. Los costes recurrentes anuales de las opciones oscilan entre los 228 millones EUR y los 782 millones EUR para el reenvío automático a nivel nacional, y entre los 461 millones EUR y los 1 000 millones EUR para el reenvío automático a escala de la Unión combinado con un servicio de traslado⁵¹. No obstante, los beneficios (recurrentes anuales) (principalmente para los consumidores) solo rondarían los 80 millones EUR en el caso del reenvío automático a nivel nacional y los 154 millones EUR en el del reenvío automático a escala de la Unión⁵².

5.3. Evaluación de los costes y beneficios de aplicar la plena portabilidad del número de cuenta de pago en toda la Unión

La plena portabilidad del número de cuenta en toda la Unión permitiría conservar el mismo número de cuenta de pago al trasladar cuentas de pago dentro de la UE. Los consumidores ya no tendrían que comunicar a los acreedores o deudores con los que realicen operaciones recurrentes su nuevo número de cuenta de pago, y sus acreedores o deudores no tendrían que actualizar sus sistemas contables. Mantener el mismo número de cuenta ofrecería a los consumidores la garantía de que todos los pagos entrantes llegarían a la cuenta de pago correcta. Esto reduciría las posibles preocupaciones y facilitaría el traslado no solo a escala nacional, sino también a nivel transfronterizo, fomentando así la competencia.

La portabilidad del número de cuenta de pago podría organizarse de diferentes maneras. Una opción sería la portabilidad de un IBAN existente que se conectaría a un nuevo IBAN en el extremo final (el consumidor no tendría por qué saberlo). Otra opción sería crear un alias que podría vincularse a un IBAN existente y comunicarse a los deudores o acreedores. Al trasladar las cuentas, el alias (es decir, el extremo inicial) podría vincularse a un nuevo IBAN

⁵¹ Los proveedores de servicios de pago asumirían la mayor parte de los costes puntuales y recurrentes. Las autoridades competentes solo soportarían costes puntuales (entre 2 y 12 millones EUR) y los acreedores y deudores solo soportarían costes recurrentes (entre 20 y 40 millones EUR).

⁵² Según el Estudio Deloitte 2, no sería posible alcanzar el equilibrio en estas opciones, ni siquiera con un alto nivel de traslados.

en el extremo final (de nuevo, el consumidor no tendría por qué saberlo). Una tercera opción más rudimentaria sería sustituir todos los IBAN existentes por nuevos IBAN de la UE (nuevo número de cuenta portable). Esta es la única opción en la que el número de cuenta sería realmente portable y solo haría falta el BIC como identificador final para que los bancos pudieran saber dónde está situada la cuenta.

Atendiendo a las tasas de traslado estimadas, los costes previstos (costes puntuales más costes recurrentes) superarían con creces los beneficios esperados. Se ha estimado que estas opciones tendrían unos costes puntuales de entre 7 000 y 22 000 millones EUR⁵³ y unos costes recurrentes de en torno a 1 000 millones EUR al año⁵⁴. Por otra parte, los beneficios (recurrentes) (principalmente para los consumidores y los acreedores o deudores) solo serían de entre 151 y 242 millones EUR al año⁵⁵.

Como muestra el Estudio Deloitte 1, las organizaciones sectoriales no consideran que la portabilidad del número de cuenta sea un factor determinante para el traslado de cuentas. Las organizaciones de consumidores tienen diversas opiniones al respecto⁵⁶, pero no consideran prioritaria la creación de un servicio de traslado transfronterizo.

Sobre la base del resultado del estudio, está claro que estas posibles medidas adicionales podrían facilitar aún más el traslado de cuentas de pago dentro de la UE. Sin embargo, dado que el coste superaría con creces los beneficios esperados en la actualidad, es posible que no parezcan justificables en este momento.

6. EFICACIA DE LAS MEDIDAS EXISTENTES Y NECESIDAD DE ADOPTAR MEDIDAS ADICIONALES PARA AUMENTAR LA INCLUSIÓN FINANCIERA Y AYUDAR A LAS PERSONAS VULNERABLES EN RELACIÓN CON EL ENDEUDAMIENTO EXCESIVO

El acceso a una cuenta de pago es esencial para que las personas participen en la economía y la sociedad. Se trata de una herramienta esencial para la inclusión financiera. En la UE, el porcentaje de consumidores que tienen una cuenta de pago es, por lo general, (muy) elevado. Según la última base de datos Global Findex de 2021, en promedio, el 95 % de los ciudadanos de la UE de quince años o más tienen al menos una cuenta de pago⁵⁷. Esta proporción ha aumentado en los últimos años (cuatro puntos porcentuales desde 2017), lo cual podría deberse a diferentes factores: las finanzas digitales, la llegada de las cuentas digitales gratuitas y el hecho de que la DCP proporciona el derecho a una cuenta bancaria básica.

⁵³ Los costes puntuales ascenderían a unos 22 000 millones EUR para la opción de crear un nuevo número de cuenta portable.

⁵⁴ Los proveedores de servicios de pago soportarían la mayor parte de los costes puntuales y recurrentes, a menos que esta opción se aplicara sustituyendo todos los IBAN actuales por IBAN de la UE. En este caso, los acreedores o deudores asumirían más de la mitad de los costes puntuales (12 000 millones EUR).

⁵⁵ Según el Estudio Deloitte 2, para alcanzar el equilibrio financiero al cabo de veinte años se requerirían una tasa de traslado de cuentas nacional del 8 % (se estima que la tasa de traslado real es del 1 %) y una tasa de traslado transfronterizo del 2,4 % (se estima que la tasa de traslado real es del 0,3 %).

⁵⁶ El 42 % de las organizaciones de consumidores respondió «no» cuando se les preguntó si la portabilidad de las cuentas de pago a escala de la Unión sería un factor determinante para el traslado, especialmente transfronterizo. Para más información, véase el Estudio Deloitte 1, p. 59.

⁵⁷ Las cifras de la encuesta Eurobarómetro de 2022 sobre los servicios y productos financieros al por menor son ligeramente inferiores a las de la base de datos Global Findex de 2021.

Sin embargo, la base de datos Global Findex de 2021 muestra diferencias considerables de unos Estados miembros a otros. Si bien más del 95 % de la población (de quince años o más) tiene una cuenta de pago en muchos Estados miembros, esta proporción es considerablemente menor en otros⁵⁸. La base de datos Global Findex también subrayó las diferencias entre los tipos de consumidores, en particular las personas vulnerables⁵⁹. El Estudio Deloitte 1 también mostró que las organizaciones sectoriales y de consumidores consideran que el hecho de no tener hogar y ser inmigrante incrementa el riesgo de carecer de una cuenta de pago. La DCP ya prevé el derecho legal a una CPB (también para las personas vulnerables) a cambio de una comisión razonable. La cuestión de si habrá que modificar o no la DCP para reforzar aún más la inclusión financiera, por ejemplo en relación con las comisiones aplicables a las CPB, se evaluará con más detalle en consonancia con las normas para la mejora de la legislación. Podrían ser útiles otras medidas no legislativas, como las orientaciones de la ABE sobre la interacción entre la DLBC y la DCP, y las medidas de concienciación en algunos Estados miembros.

La digitalización puede crear barreras adicionales a la inclusión financiera. La digitalización puede, de alguna manera, contribuir a incrementar la inclusión financiera (p. ej., al permitir el acceso en línea a los servicios bancarios en cualquier momento), pero su aumento también puede llevar aparejada la disminución del acceso físico a sucursales y cajeros automáticos y generar dificultades para los consumidores que carecen de cultura digital o no tienen acceso a dispositivos digitales. De hecho, la disminución del número de cajeros automáticos y sucursales en los últimos años ha reducido la disponibilidad de servicios de pago básicos⁶⁰. La Comisión está trabajando para subsanar estos problemas de varias formas. En particular, está tratando de fomentar la cultura financiera, dentro de los límites de sus competencias en virtud del Tratado. Junto con la OCDE, la Comisión ha desarrollado un marco de competencias financieras para adultos⁶¹, que abarca específicamente la alfabetización financiera digital. Ahora, la Comisión y la OCDE están trabajando en un marco de competencias similar para la juventud. Tal como se establece en el Plan de Acción para la Unión de los Mercados de Capitales⁶², la Comisión también está evaluando la posibilidad de introducir la obligación de que los Estados miembros promuevan medidas de formación a favor de la educación financiera. Además, la Comisión está dispuesta a seguir apoyando a los Estados miembros en el ámbito de la alfabetización financiera y la inclusión a través del instrumento de apoyo técnico⁶³. A día de hoy, ha realizado unos veinte proyectos de apoyo técnico que van desde temas más amplios, como el apoyo a la aplicación de estrategias nacionales de alfabetización financiera, hasta ámbitos más específicos que abarcan el envejecimiento de la población, los inversores minoristas o la alfabetización digital⁶⁴. Como se ha indicado anteriormente

⁵⁸ Por ejemplo, el 69 % en Rumanía, el 84 % en Bulgaria y el 88 % en Hungría.

⁵⁹ Aunque ser vulnerable (por ejemplo, estar desempleado o tener un bajo nivel educativo o de ingresos) apenas influye en que alguien tenga o no una cuenta de pago en aquellos Estados miembros donde el porcentaje de la población con una cuenta de pago es muy elevado, es menos probable que estas personas vulnerables tengan una cuenta de pago en aquellos Estados miembros donde un porcentaje menor de la población posee una cuenta de pago.

⁶⁰ Véase también el [informe de la ABE sobre las tendencias de los consumidores](#).

⁶¹ *The Commission and OECD-INFE publish a joint framework for adults to improve individuals' financial skills* [«La Comisión y la INFE de la OCDE publican un marco conjunto para adultos con el fin de mejorar las capacidades financieras de la población», página no disponible en español].

⁶² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:590:FIN>.

⁶³ Reglamento (UE) 2021/240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de febrero de 2021, por el que se establece un instrumento de apoyo técnico (DO L 57 de 18.2.2021, p. 1).

⁶⁴ Ejemplo de proyecto de apoyo técnico en favor de la alfabetización financiera en los Estados miembros:

[Proteger a los consumidores y mejorar la cultura financiera](#).

(punto 3.3), se están llevando a cabo trabajos sobre el acceso al efectivo y la aceptación de este.

La Comisión ha iniciado hace poco un estudio sobre el sobreendeudamiento de los consumidores de la UE y sus implicaciones. El estudio ofrecerá una visión general del endeudamiento excesivo de los hogares y consumidores de la Unión, teniendo en cuenta el impacto de la COVID-19 en el sobreendeudamiento de los hogares.

7. EJEMPLOS DE MEJORES PRÁCTICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS PARA REDUCIR LA EXCLUSIÓN DE CONSUMIDORES DEL ACCESO A SERVICIOS DE PAGO

Los Estados miembros han adoptado una serie de medidas para transponer la DCP y evitar o limitar la exclusión financiera del acceso a los servicios de pago que pueden servir como mejores prácticas.

Con el objetivo de facilitar el acceso a CPB y evitar la exclusión, al menos un Estado miembro dispone de un mecanismo para designar una entidad de crédito específica que le proporcione una CPB a un consumidor cuya solicitud haya sido rechazada. Tal mecanismo puede facilitar mucho más el acceso a una CPB en la práctica, en particular para los consumidores vulnerables o a quienes algunos bancos hayan aplicado medidas de reducción del riesgo. Pocos Estados miembros han publicado orientaciones para las entidades de crédito referentes a la interacción de la DCP y los requisitos de LBC/LFT en los casos en que los clientes no disponen de una dirección fija ni de documentación normalizada. Con el fin de subsanar el problema de los documentos de identidad, se estableció un sistema en un Estado miembro para que los trabajadores sociales puedan avalar la identidad de las personas sin hogar que deseen abrir una cuenta de pago.

Para limitar el coste de las CPB, algunos Estados miembros exigen que estas cuentas se ofrezcan sin coste alguno a toda la población o solo a grupos especialmente vulnerables. En otros casos, los Estados miembros han fijado límites claros y bajos para las comisiones; por ejemplo, en términos absolutos o relativos (p. ej., en relación con otras cuentas de pago). Otros Estados miembros han establecido diferentes sistemas de tarificación para conceder condiciones más ventajosas a los consumidores vulnerables.

Con el objetivo de mejorar los conocimientos de los consumidores, varios Estados miembros han tomado medidas para informarlos y darles a conocer las CPB, en particular con folletos, guías e información en sitios web. Además, los Estados miembros han desarrollado numerosas iniciativas destinadas a mejorar la inclusión financiera mediante diferentes programas de alfabetización financiera⁶⁵.

8. CONCLUSIÓN

Los objetivos de la DCP son 1) crear transparencia y garantizar la comparabilidad de las comisiones de las cuentas de pago, 2) garantizar que los consumidores tengan acceso a cuentas de pago (básicas) y 3) facilitar el traslado de cuentas de pago.

⁶⁵ Para una visión general de las medidas nacionales, véase la [página sobre educación financiera de la Autoridad Bancaria Europea](#).

En términos generales, la DCP ha contribuido a crear transparencia y a la comparabilidad de las comisiones de las cuentas de pago. En particular, ha garantizado un nivel mínimo de armonización, fundamentalmente mediante el establecimiento de una terminología normalizada (parcialmente uniforme a escala de la UE), plantillas comunes para informar sobre las comisiones aplicables a las cuentas de pago, un proceso uniforme de traslado y el derecho de acceso a CPB a escala de la UE. Sin embargo, algunos Estados miembros han creado un nivel adicional de nueva legislación al transponer la DCP, en lugar de sustituir la legislación existente, lo que hace que el marco regulador nacional y de la Unión esté más fragmentado. La principal consecuencia no deseada de ello ha sido la duplicación de documentos sobre los niveles de las comisiones aplicables a las cuentas de pago en los Estados miembros donde ya existían documentos con la misma información. Las medidas propuestas por la DCP (en particular, los sitios web de comparación) pueden mejorar la transparencia y la capacidad de los consumidores para comparar las comisiones. No obstante, todavía es necesario mejorar algunos aspectos, y la transparencia y la comparación transfronterizas aún no son posibles debido a las diferencias en la terminología utilizada y a las barreras lingüísticas.

La DCP también ha garantizado que los consumidores tengan acceso a las CPB que ofrecen todas las entidades de crédito en cada Estado miembro o muchas de ellas. El porcentaje de consumidores de la UE que tienen una cuenta de pago es en general (muy) elevado y ha aumentado aún más desde la entrada en vigor de la DCP. Los Estados miembros han adoptado en gran medida las CPB. Tal es el caso de algunos de los Estados miembros donde hasta entonces un porcentaje más elevado de su población carecía de una cuenta de pago. Sin embargo, la adopción de este tipo de cuentas fue bastante baja en otros, lo cual puede explicarse por diversos motivos (por ejemplo, la gran accesibilidad de las cuentas estándar, la gratuidad de las cuentas en línea, la falta de consumidores y, en algunos casos, el coste de disponer de una CPB). En todo caso, el objetivo de la DCP no era necesariamente lograr una elevada adopción de las CPB, sino reforzar la inclusión financiera y garantizar que todos los consumidores tengan acceso a una CPB. Dada la disponibilidad general de este tipo de cuentas, parece que este objetivo se ha alcanzado en términos generales. No obstante, pueden existir dificultades en casos específicos. La ABE ha proporcionado orientaciones adicionales sobre la interacción entre la DCP y las normas de lucha contra el blanqueo de capitales. También podrían ser útiles medidas adicionales, en particular para dar a conocer a los consumidores su derecho a una CPB.

La DCP también ha permitido a todos los consumidores de la UE trasladar fácilmente sus cuentas a nivel nacional, a menudo de forma gratuita. Como muestra el informe del artículo 27, existen diferencias considerables entre los distintos Estados miembros en cuanto al número de traslados anuales. Se han producido algunos traslados en determinados Estados miembros (con una tendencia al alza en varios casos), mientras que el nivel de traslados ha sido muy bajo en otros. Esto puede deberse a una serie de factores, como el hecho de que el servicio de traslado solo se aplica a las cuentas de pago (pero no a otros productos financieros, como los préstamos hipotecarios y las inversiones) y los escasos conocimientos de los consumidores respecto del servicio de traslado de cuentas, y también a la satisfacción con el proveedor actual y al hecho de que algunos consumidores nunca se han planteado trasladar sus cuentas. Sin embargo, el objetivo de las disposiciones de la DCP relativas al traslado de cuentas no era necesariamente aumentar el número de traslados, sino facilitar el proceso a los consumidores con vistas a incrementar la competencia. Dada la disponibilidad general de un servicio de traslado que funciona correctamente, parece que el objetivo de facilitar el proceso

se ha logrado. También podrían ser útiles medidas adicionales, en particular para dar a conocer a los consumidores su derecho a una CPB.

Podrían adoptarse otras medidas para facilitar aún más el traslado dentro de la UE en el futuro (tales como hacer extensible el servicio de traslado de cuentas a los casos transfronterizos, garantizar el reenvío automático de los pagos dentro del mismo Estado miembro, o hacia y desde otro Estado miembro, o garantizar la plena portabilidad de los números de cuenta de pago a escala de la Unión). Sin embargo, dado que el coste de estas medidas superaría con creces los beneficios esperados en la actualidad, se puede considerar que no parecen justificables en este momento.

En vista de lo anterior, la Comisión no presenta ninguna propuesta legislativa junto con este informe. La necesidad de modificar la DCP deberá estudiarse con más detenimiento y en consonancia con las normas para la mejora de la legislación en una fase posterior y teniendo en cuenta, en particular, las orientaciones de la ABE sobre la interacción entre la DCP y las normas en materia de LBC. La Comisión continuará supervisando la aplicación y el cumplimiento de la Directiva en los Estados miembros.