



## **GRATUIDAD DE LAS CUENTAS DE PAGO BÁSICAS PARA COLECTIVOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD O RIESGO DE EXCLUSIÓN FINANCIERA**

*Alicia Agüero Ortiz\*\**

*Linares Abogados  
Centro de Estudios de Consumo  
Universidad de Castilla-La Mancha*

*Fecha de publicación: 6 de abril de 2019*

El pasado 3 de abril de 2019 se publicó en el BOE<sup>1</sup> 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 (en lo siguiente, «RD 164/2019»), por el que se completa la transposición de la Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas (en adelante, «Dir. 2014/92»).

La transposición de esta Directiva dentro del ordenamiento jurídico español se inició mediante el Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones (en adelante, «RD-L 19/2017») en el que, esencialmente, se regulaba el derecho de acceso a estas cuentas de pago básicas, los gastos y comisiones vinculados, los servicios accesorios asociables a las mismas, y los procedimientos de resolución y traslado<sup>2</sup>. Asimismo, 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 (en lo sucesivo, «Orden 228/2019»), desarrollaba el RD-L 19/2017 estableciendo la regulación sobre los servicios, comisiones máximas<sup>3</sup>, publicidad e información de las cuentas de pago básicas,

---

\*\* ORCID ID: 0000-0003-2794-9200; Correo electrónico: [alicia.aguero@linaresabogados.es](mailto:alicia.aguero@linaresabogados.es); LinkedIn: <https://www.linkedin.com/in/alicia-ag%C3%BCero-ortiz-71040880/>

<sup>1</sup> Ministerio de Economía y Empresa «BOE» núm. 80, de 3 de abril de 2019. Referencia: BOE-A-2019-4906. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2019/BOE-A-2019-4906-consolidado.pdf>

<sup>2</sup> Vid. al respecto, PALOMINO MORALEDA, H.: «Aprobado el Real-Decreto ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones», *Centro de Estudios de Consumo (CESCO)*, 10/12/2017, disponible en: [http://centrodeestudiosdeconsumo.com/images/RD\\_19\\_2017\\_cuentas\\_de\\_pago\\_basicas\\_.pdf](http://centrodeestudiosdeconsumo.com/images/RD_19_2017_cuentas_de_pago_basicas_.pdf)

<sup>3</sup> Fijadas en 3 € mensuales, lo que incluye a las operaciones de apertura, utilización y cierre de cuenta, depósito de fondos en efectivo en euros, retiradas de dinero en efectivo en euros en las oficinas o cajeros automáticos de la entidad situados en España o en otros Estados miembros de la UE, operaciones de pago mediante una tarjeta de débito o prepago, incluidos pagos en línea en la Unión Europea y hasta 120 operaciones de pago anuales en euros dentro de la Unión Europea consistentes en adeudos domiciliados o



que serían de aplicación a las entidades de crédito<sup>4</sup>.

Quedaba, pues, por transponer el régimen específico de acceso a este tipo de cuentas para los consumidores más vulnerables, que quedaba postergado a un desarrollo reglamentario posterior en el art. 9.4 del RD-L 19/2017.

En concreto, el RD 164/2019 opta por la gratuidad del acceso y los servicios asociados a las cuentas de pago básicas<sup>5</sup> y define el colectivo beneficiario de dicha gratuidad, a saber, los requisitos de situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión, así como el modo de acreditar dichas situaciones.

### **1. Gratuidad de la cuenta de pagos básica y servicios a los que afecta**

El art. 2.1 del RD 164/2019 establece que las entidades de crédito no podrán cobrar la comisión mensual máxima, única y conjunta de 3 € (prevista en el art. 4.2 de la Orden 228/2019), cuando todos los titulares y autorizados de una cuenta de pago básica se encuentren en la situación especial de vulnerabilidad o riesgo de exclusión financiera, por la prestación de los siguientes servicios:

- (i) apertura, utilización y cierre de cuenta;
- (ii) depósito de fondos en efectivo en euros;
- (iii) retiradas de dinero en efectivo en euros en las oficinas o cajeros automáticos de la entidad situados en España o en otros Estados miembros de la Unión Europea;
- (iv) operaciones de pago mediante una tarjeta de débito o prepago, incluidos pagos en línea en la Unión Europea;
- (v) hasta 120 operaciones de pago anuales en euros dentro de la Unión Europea consistentes en pagos realizados en ejecución de adeudos domiciliados y transferencias, incluidos los pagos realizados en ejecución de órdenes de transferencia permanentes, en las oficinas de la entidad y mediante los servicios en línea de la

---

transferencias. Además, la orden establece que las comisiones por las operaciones que excedan las 120 antes mencionadas no podrán ser superiores en cómputo anual a las comisiones o gastos medios que aplique la entidad para cada tipo de operación. Asimismo, se estipula que la entidad podría repercutir al cliente las comisiones incurridas por retirada de efectivo en cajeros de otra entidad, conforme a la DA 2ª del Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera.

<sup>4</sup> Vid. RALUCA STROIE, I.: «Las comisiones de las cuentas de pago básicas», *Centro de Estudios de Consumo (CESCO)*, 6/03/2019, disponible en:

[http://centrodeestudiosdeconsumo.com/images/Cuentas\\_de\\_pago\\_basicas\\_.pdf](http://centrodeestudiosdeconsumo.com/images/Cuentas_de_pago_basicas_.pdf)

<sup>5</sup> Se debe entender por cuenta de pago básica, aquella cuenta de pago, denominada en euros, abierta en una entidad de crédito identificada como tal por las entidades de crédito, que permita prestar, al menos, los siguientes servicios: (i) apertura, utilización y cierre de la cuenta; (ii) depósito de fondos; (iii) retirada de efectivo en las oficinas de la entidad o en los cajeros automáticos en la Unión Europea; (iv) adeudos domiciliados; (v) operaciones de pago mediante una tarjeta de débito o prepago, incluidos los pagos en línea; (v) transferencias, incluidas las órdenes permanentes en las oficinas de la entidad o en sus servicios en línea, de disponer de ellos [arts. 2. b) y 8 RD-L 19/2017].



entidad de crédito cuando esta disponga de ellos.

Habida cuenta que las entidades de crédito están obligadas a informar en los tablones de anuncios de sus establecimientos abiertos al público o en sus sitios web de la existencia y forma de contratación de las cuentas de pago básicas; de sus servicios mínimos; y de las comisiones aplicables (art. 10 RD-L 19/2017 y art. 8 Orden 228/2019); el art. 5 del RD 164/2019 añade a esta información preceptiva la información relativa a las condiciones para obtener el reconocimiento de la gratuidad de la cuenta de pago básica por parte de las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión financiera.

De esta suerte, el acceso a la gratuidad de las cuentas de pago de básica tan solo se producirá a instancia de parte, es decir, será el cliente quien deba solicitar a la entidad de crédito el reconocimiento del derecho a la gratuidad de tal cuenta, una vez esté incurso en la situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión financiera (art. 2.2. RD 164/2019). De este modo, los efectos del reconocimiento de la gratuidad de la cuenta de pago básica solo se producirán a partir de la fecha de solicitud del cliente a la entidad de crédito (art. 2.2. *in fine* RD 164/2019).

## 2. Definición de la situación de especial vulnerabilidad o riesgo de exclusión

<b>Requisitos conjuntos de especial vulnerabilidad o en riesgo de exclusión financiera (art. 3 RD 164/2019)</b>			
Ingresos máximos brutos anuales, en el momento de presentar la solicitud	Personas no integradas en ninguna unidad familiar	2 veces IPREM en 12 pagas	12908,06 € <sup>6</sup>
	Unidad familiar con menos de 4 miembros	2,5 veces IPREM en 12 pagas	16.135,08 €
	Unidad familiar con 4 o más miembros	3 veces IPREM en 12 pagas	19.362,09 €
	Unidad familiar con persona con grado de discapacidad igual o superior al 33%	3 veces IPREM en 12 pagas	19.362,09 €
Inexistencia de activos adicionales por ningún miembro de unidad familiar	Ausencia de titularidad de derechos reales sobre inmuebles	Excluida la vivienda habitual	
	Ausencia de titularidad real sobre sociedades mercantiles		

<sup>6</sup> Vigente para el año 2019, hasta que se aprueben los PGE para el año 2019.



Por unidad familiar se entenderá: (i) la integrada por los cónyuges no separados legalmente; (ii) la integrada por parejas de hecho legalmente constituidas (art. 3.2 *in fine* RD 164/2019); y, adicionalmente, (iii) los hijos menores, con excepción de los que, con el consentimiento de los padres, vivan independientes de estos; (iv) los hijos mayores de edad incapacitados judicialmente sujetos a patria potestad prorrogada o rehabilitada. En caso de separación legal, o cuando no existiera vínculo matrimonial, la formada por el padre o la madre y todos los hijos que convivan con uno u otro (i) menores, salvo que vivan de forma independiente; y (ii) los hijos mayores de edad incapacitados judicialmente sujetos a patria potestad prorrogada o rehabilitada (todo ello de conformidad con el art. 3.2 RD 164/2019 en relación con el art. 82 LIRPF).

### 3. Acreditación de la vulnerabilidad o riesgo de exclusión financiera

<b>Acreditación del cumplimiento de los requisitos de especial vulnerabilidad o en riesgo de exclusión financiera (art. 4 RD 164/2019)</b>	
Miembros que componen la unidad familiar (art. 4.1 RD 164/2019)	Libro de familia
	O documento acreditativo de la inscripción como pareja de hecho
Ingresos de cada miembro de la unidad familiar (art. 4.1 RD 164/2019)	Certificado de rentas y, en su caso, certificado relativo a la presentación del Impuesto de Patrimonio, expedido por la Agencia Estatal de Administración Tributaria o el órgano competente de la Comunidad Autónoma, con relación al último ejercicio tributario
	Últimas tres nóminas percibidas
	Certificado expedido por la entidad gestora de las prestaciones o subsidios por desempleo, en el que figure la cuantía mensual percibida por dichos conceptos
	Certificado acreditativo de los salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social
	Trabajadores por cuenta propia: certificado expedido por el órgano gestor en el que figure la cuantía mensual percibida si estuviera percibiendo la prestación por cese de actividad



Si no se dispusiera de la información anterior (art. 4.2 RD 164/2019)	Informe emitido por los servicios sociales del Ayuntamiento en el que esté empadronado en el que se indique la composición de la unidad familiar o en el que se motive la idoneidad para el acceso a la gratuidad de una cuenta de pago básica	
Inexistencia de activos adicionales (art. 4.3 RD 164/2019)	La entidad de crédito podrá solicitar autorización al cliente para obtener por medios telemáticos <sup>7</sup> , sin que el coste pueda ser repercutido al cliente	Nota simple negativa de localización en la que conste que no es titular de derechos reales obtenida a través del Fichero localizador de titularidades inscritas (Floti)
		Certificación negativa de la titularidad real de sociedades mercantiles obtenida a través del Registro único de Titularidades Reales del Ministerio de Justicia <sup>8</sup>

#### 4. Plazo para resolver, silencio positivo y presentación de reclamaciones ante la denegación de la solicitud

La entidad de crédito deberá comunicar al cliente, por escrito y de forma gratuita, el reconocimiento o denegación de la gratuidad de la cuenta de pago básica en el plazo máximo de 30 días desde que el cliente hubiera aportado la información sobre la composición de la unidad familiar y los ingresos de la misma (art. 4.4 RD 164/2019, en relación con el art. 4.1 RD 164/2019).

Con todo, debería comprenderse que el plazo de 30 días también comenzaría a correr desde el momento en que el cliente aporte el informe positivo de los servicios sociales del Ayuntamiento en el que esté empadronado, previsto en el art. 4.2 RD 164/2019.

Debe apreciarse que, para el inicio del plazo de 30 días de resolución no es necesario que el cliente aporte información alguna sobre la ausencia de activos adicionales (pues el art. art. 4.4 RD 164/2019 tan solo exige que se haya aportado la información prevista en el art. 4.1 RD 164/2019, a saber, la relativa a los miembros que integran la unidad familiar

<sup>7</sup> Asimismo, podrá solicitar autorización al cliente para obtener el informe de composición de la unidad familiar o en el que se motive la idoneidad del acceso a la gratuidad de la cuenta de pago básica por parte de los servicios sociales del Ayuntamiento en que se halle empadronado el cliente, siempre que este servicio de obtención telemática de información se encuentre disponible por parte de dicha Administración [art. 4.3. a) RD 164/2019].

<sup>8</sup> De conformidad con la DT única RD 164/2019, en tanto no se haya creado el Registro único de Titularidades Reales del Ministerio de Justicia, la autorización para obtener esta información se podrá referir al Registro de Titularidades Reales del Colegio Oficial de los Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España o a la Base de Datos de Titularidades Reales del Consejo General del Notariado.



y los ingresos que perciban), cuya obtención se encomienda potestativamente en exclusiva a la entidad de crédito, y siempre que obtenga la autorización del cliente para su solicitud por medios telemáticos (*vid.* art. 4.3 RD 164/2019)<sup>9</sup>.

Transcurrido el plazo de 30 días señalado, sin que la entidad de crédito hubiera remitido la comunicación correspondiente al cliente, se entenderá que reconoce la gratuidad de la cuenta de pago básica (art. 4.4 RD 164/2019).

Ahora bien, si la resolución y comunicación al cliente fuera desestimatoria de su solicitud, dicha comunicación deberá informar del derecho que le asiste a presentar una reclamación contra dicha resolución (art. 4.4.II RD 164/2019). De conformidad con la DA 2ª del RD 164/2019, esta reclamación será resuelta por la entidad de resolución alternativa de litigios en el ámbito de la actividad financiera (prevista en la DA 1ª de la Ley 7/2017) que, dado que aún no ha sido creada, habrá de ser resuelta por el Banco de España (DA 1ª.3 de la Ley 7/2017). Asimismo, estas reclamaciones podrán ser resueltas por cualquier entidad de resolución alternativa de conflictos de consumo acreditada, de conformidad con la Ley 7/2017, si y solo si, ambas partes (incluida, lógicamente, la entidad de crédito) se sometieran voluntariamente a su competencia (DA 2ª.2 RD 164/2019).

##### **5. Plazo de gratuidad y circunstancias determinantes de la pérdida del derecho a la gratuidad de la cuenta de pago básica**

En principio, la cuenta de pago básica será gratuita durante un plazo inicial de dos años (art. 6.1.I RD 164/2019). Con dos meses de antelación respecto al término de este plazo, la entidad de crédito la entidad de crédito (i) podrá obtener telemáticamente la información prevista en el art. 4.3 RD 164/2019 (relativa a los activos de los miembros de la unidad familiar); o, cuando no resultara posible, (ii) requerir al cliente que aporte información actualizada sobre el cumplimiento de los requisitos de conformidad con el art. 4 RD 164/2019, lo que deberá cumplir en el plazo de un mes desde la recepción del requerimiento de la entidad de crédito (art. 6.1.II RD 164/2019). Nuevamente, en este caso, el cliente solo estará obligado a aportar la información prevista en el art. 4.1 o 4.2 RD 164/2019 (componentes de la unidad familiar, ingresos, o informe de los servicios sociales del Ayuntamiento), pues el art. 4 no impone al cliente la obligación de aportar pruebas sobre el cumplimiento del requisito de inexistencia de activos adicionales.

Además, debe apreciarse que la entidad de crédito solo podrá exigir al cliente que aporte

---

<sup>9</sup> «La entidad de crédito podrá solicitar al cliente la autorización para obtener por medios telemáticos: a) La información señalada en el apartado anterior de la Administración competente, siempre que este servicio de obtención telemática de información se encuentre disponible por parte de dicha Administración; b) La ausencia de la titularidad, directa o indirecta, de derechos reales sobre bienes inmuebles, excluida la vivienda habitual y de la titularidad real de sociedades mercantiles mediante: 1.º Nota simple negativa de localización en la que conste que no es titular de derechos reales obtenida a través del Fichero localizador de titularidades inscritas (Floti). 2.º Certificación negativa de la titularidad real de sociedades mercantiles obtenida a través del Registro único de Titularidades Reales del Ministerio de Justicia (...).»



esta información actualizada, precisamente cuando no le resultare posible obtener la información prevista en el art. 4.3 RD 164/2019, lo que parece incoherente, pues la información a la que no pueda ser obtenida por la entidad de crédito es distinta a la que podrá exigir al cliente, siendo ambos requisitos conjuntos de conformidad con el art. 3.1 RD 164/2019.

Pues bien, una vez acreditado el mantenimiento de la situación de especial vulnerabilidad o riesgo de exclusión financiera en plazo, la gratuidad se prorrogará por periodos sucesivos de dos años (art. 6.2 RD 164/2019), en los que, entendemos, deberá reiterarse el trámite de actualización de información expuesto *ut supra*, aunque la norma no lo mencione expresamente. En cualquier caso, la entidad de crédito deberá informar al cliente de la prórroga de la gratuidad, con al menos 15 días de antelación, respecto al término del plazo de dos años (art. 6.4 RD 164/2019).

No obstante lo anterior, el cliente perderá el beneficio de la gratuidad antes del término de dos años (inicial o prorrogado) si la entidad pudiera acreditar que el cliente ha dejado de estar dentro de colectivo de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera (art. 6.1 *in fine* RD 164/2019). Asimismo, la entidad denegará la prórroga de la gratuidad transcurridos los dos años iniciales si (i) no hubiera podido obtenerse la información acreditativa exigida en el art. 4 RD 164/2019 (esto es, si la entidad no hubiera podido obtener telemáticamente información sobre la ausencia de activos adicionales y, en tal caso, el cliente no hubiera aportado información sobre los componentes de la unidad familiar y sus ingresos en el plazo de un mes desde el requerimiento de la entidad); o (ii) si fuera constatada la falta de concurrencia de alguna de las circunstancias señaladas en el art. 3 RD 164/2019 (art. 6.3 RD 164/2019).

En cualquiera de los casos anteriores, la entidad de crédito deberá informar al cliente, con al menos 15 días de antelación, de la pérdida del derecho a la gratuidad de la cuenta de pago básica (art. 6.4 RD 164/2019).

## **6. Conservación de la documentación**

Las entidades de crédito deberán conservar durante un plazo de 6 años (i) la documentación presentada por el cliente y obtenida telemáticamente prevista en el art. 4 RD 164/2019; (ii) la documentación obtenida telemáticamente o presentada por el cliente, así como la información que acredite la desaparición de las circunstancias de especial vulnerabilidad o riesgo de exclusión financiera a la que se refiere el art. 6 RD 164/2019; y (iii) la información relativa a las condiciones para obtener el beneficio de la gratuidad (art. 5 RD 164/2019 en relación con los arts. 10 RD-L 19/2017 y 8 de la Orden 228/2019). Esta documentación deberá ser conservada con independencia de que se reconozca o no el derecho a la gratuidad de la cuenta de pago básica. Finalmente, el plazo de 6 años comenzará a correr desde el momento en que se ponga fin a la gratuidad de la cuenta o,



en su caso, desde la denegación de la solicitud de gratuidad efectuada por el cliente (todo ello, en virtud del art. 7 RD 164/2019).

## **7. Entrada en vigor**

El RD 164/2019 entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el BOE, esto es, el 23 de abril de 2019.