

UN REPASO DE LAS DIVERSAS
INICIATIVAS DESPLEGADAS A NIVEL
NACIONAL E INTERNACIONAL PARA
HACER FRENTE A LOS RIESGOS
DE EXCLUSIÓN FINANCIERA

2023

BANCO DE **ESPAÑA**
Eurosistema

Documentos Ocasionales
N.º 2305

María Alonso, Eduardo Gutiérrez,
Enrique Moral-Benito, Diana Posada
y Patrocinio Tello-Casas

**UN REPASO DE LAS DIVERSAS INICIATIVAS DESPLEGADAS A NIVEL NACIONAL E
INTERNACIONAL PARA HACER FRENTE A LOS RIESGOS DE EXCLUSIÓN FINANCIERA**

UN REPASO DE LAS DIVERSAS INICIATIVAS DESPLEGADAS A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL PARA HACER FRENTE A LOS RIESGOS DE EXCLUSIÓN FINANCIERA (*)

María Alonso

BANCO DE ESPAÑA

Eduardo Gutiérrez

BANCO DE ESPAÑA

Enrique Moral-Benito

BANCO DE ESPAÑA

Diana Posada

BANCO DE ESPAÑA

Patrocinio Tello-Casas

BANCO DE ESPAÑA

(*) Los autores agradecen los comentarios de Laura Crespo, Arancha Gutiérrez, Laura Hospido, Auxi Moreno y Ernesto Villanueva.

<https://doi.org/10.53479/29772>

Documentos Ocasionales. N.º 2305

Marzo 2023

La serie de Documentos Ocasionales tiene como objetivo la difusión de trabajos realizados en el Banco de España, en el ámbito de sus competencias, que se consideran de interés general.

Las opiniones y análisis que aparecen en la serie de Documentos Ocasionales son responsabilidad de los autores y, por tanto, no necesariamente coinciden con los del Banco de España o los del Eurosistema.

El Banco de España difunde sus informes más importantes y la mayoría de sus publicaciones a través de la red Internet en la dirección <http://www.bde.es>.

Se permite la reproducción para fines docentes o sin ánimo de lucro, siempre que se cite la fuente.

© BANCO DE ESPAÑA, Madrid, 2023

ISSN: 1696-2230 (edición electrónica)

Resumen

Las dificultades en el acceso a los servicios bancarios por parte de determinados grupos de población, especialmente aquellos residentes en zonas rurales y/o de edad avanzada, suponen una fuente de vulnerabilidad ante el riesgo de exclusión financiera de dichos colectivos. Este trabajo ofrece un resumen de las actuaciones desplegadas al objeto de mitigar dichos riesgos en los diferentes países europeos, con especial énfasis en el caso español. Si bien estas iniciativas son de naturaleza diversa y dependen de factores idiosincrásicos de cada país, una revisión sistemática de estas permite extraer las siguientes conclusiones principales desde una perspectiva comparada. Desde el ámbito de la iniciativa privada, cabe destacar el despliegue en varios países europeos de redes de puntos de acceso al efectivo compartidas por diferentes entidades bancarias, si bien su implantación es, por el momento, relativamente menor en el caso español. Respecto a las iniciativas de colaboración público-privada, tanto en España como en el resto de los países europeos, destaca la utilización de los acuerdos entre las entidades bancarias y las empresas de correos, que cuentan con una gran capilaridad en su red de oficinas. Desde el ámbito público, las actuaciones más comúnmente utilizadas se refieren a ayudas para instalar cajeros automáticos en zonas rurales. Por su parte, la regulación de los niveles mínimos de provisión de puntos de acceso al efectivo mediante la acción legislativa solo está vigente en el caso de Suecia, donde el uso de efectivo es tan minoritario que su potencial desaparición supone una amenaza sobre la viabilidad de la infraestructura del efectivo.

Palabras clave: inclusión financiera, acceso a efectivo, servicios bancarios, zonas rurales.

Códigos JEL: G2, G28, R51, I31, J11.

Abstract

Difficulties in accessing banking services by certain population groups, in particular those living in rural areas and/or the elderly, are a source of potential vulnerability with regard to the risk of financial exclusion of these cohorts. This paper summarises the actions deployed, by public and private institutions, in order to mitigate these risks in European countries, with special emphasis on Spain. Although these initiatives are diverse in nature and depend on idiosyncratic factors in each country, a systematic review allows the following conclusions to be drawn from a comparative perspective. First, it is worth noting the deployment in several European countries of networks of cash access points shared by different banks, although their implementation is, for the time being, relatively lower in Spain. Second, regarding public-private collaboration initiatives, both in Spain and in other European countries, the use of agreements between banks and post offices, which have well-distributed networks of offices, stands out. Third, the most common public sector initiatives consist of aid for the instalment of ATMs in rural areas. However, legislation regulating minimum provision of cash access points is only in force in Sweden, where the use of cash is so low that its potential disappearance poses a threat to the viability of cash infrastructure.

Keywords: financial inclusion, access to cash, financial services, rural areas.

JEL classification: G2, G28, R51, I31, J11.

Índice

Resumen 5

Abstract 6

1 Introducción 8

2 Las iniciativas frente al riesgo de exclusión financiera a nivel internacional 10

2.1 Un resumen de las principales iniciativas implementadas en los países europeos 11

2.2 Un análisis detallado de las iniciativas en países pioneros 15

2.2.1 Suecia 15

2.2.2 Países Bajos 16

2.2.3 Reino Unido 17

3 Un repaso de las iniciativas desplegadas en España frente al riesgo de exclusión financiera 20

3.1 Las iniciativas previas a 2022 20

3.2 Las iniciativas durante 2022 22

3.3 Las iniciativas del Banco de España 25

4 Consideraciones finales 29

Bibliografía 32

1 Introducción

En los últimos años, la accesibilidad a los servicios bancarios presenciales se ha visto afectada por el proceso de cierre de oficinas bancarias a nivel tanto nacional como internacional (Alonso, Gutiérrez, Moral-Benito, Posada, Tello-Casas y Trucharte, 2022). Entre los factores que podrían explicar estos desarrollos, cabe destacar el proceso de digitalización del negocio bancario y la reestructuración del sector tras la crisis financiera global (Banco de España, 2018), que se han producido en un contexto demográfico caracterizado por dos tendencias con profundas implicaciones sobre la demanda de servicios bancarios, como son el envejecimiento poblacional (Banco de España, 2019) y la despoblación rural (Banco de España, 2020). De este modo, el potencial deterioro en el acceso presencial a los servicios bancarios plantea un reto de considerable calado para las entidades bancarias y las Administraciones Públicas en términos de la vulnerabilidad de determinados colectivos de la población ante el riesgo de exclusión financiera.

En este contexto, este trabajo ofrece una panorámica sobre las diversas actuaciones desplegadas recientemente, desde el ámbito tanto público como privado, en España y en algunos países de nuestro entorno. En particular, en el epígrafe 2 se repasan las iniciativas implementadas en otros países europeos para garantizar el acceso de sus ciudadanos al efectivo y a otros servicios bancarios presenciales. Estas iniciativas son de naturaleza diversa y dependen de las características del sistema financiero de cada país, de la distribución espacial de la población en el territorio, y de los hábitos y preferencias de la ciudadanía. No obstante, se pueden extraer algunas pautas generales. Por un lado, el uso de los cajeros automáticos compartidos y de las oficinas de correos son las actuaciones más extendidas en los países europeos para garantizar el acceso al efectivo y a otros servicios bancarios básicos a toda la población, y en particular a la que reside en municipios rurales y remotos. Otras alternativas, como las oficinas compartidas por diferentes entidades (*bank hubs*), el *cashback* y el *cash-in-shop*, aunque están disponibles en algunos países, aún desempeñan un papel relativamente reducido como mecanismos para favorecer el acceso al efectivo. Por otro lado, en aquellos países más activos en el despliegue de medidas para mitigar los riesgos de exclusión financiera, cabe destacar la presencia de un elevado grado de coordinación entre los organismos públicos y las entidades privadas mediante acuerdos voluntarios de colaboración, mientras que las iniciativas legislativas se circunscriben a unos pocos países con casuísticas muy particulares. Así, Suecia es el único país en el que existe legislación actualmente en vigor sobre los niveles mínimos de puntos de acceso al efectivo, mientras que en Finlandia y Reino Unido se encuentran en tramitación iniciativas legislativas al respecto¹. Finalmente, cabe mencionar también los programas piloto puestos en marcha en el Reino Unido, que permiten evaluar la efectividad de las diferentes actuaciones y así identificar las alternativas que mejor funcionan en cada contexto.

¹ En todo caso, al objeto de ilustrar la idiosincrasia de estos tres países, conviene destacar que, en 2021, el número de oficinas bancarias por cada mil habitantes en Suecia, Finlandia y Reino Unido era de 0,14, 0,14 y 0,10, respectivamente, frente a 0,33 en el conjunto de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y 0,41 en España (Alonso, Gutiérrez, Moral-Benito, Posada, Tello-Casas y Trucharte, 2022).

En el epígrafe 3 se repasan las iniciativas desplegadas en el ámbito nacional. En primer lugar, se contemplan aquellas puestas en marcha entre la crisis financiera global y el año 2021. Entre dichas actuaciones cabe destacar el papel de las oficinas móviles, los agentes financieros y las ayudas para la instalación de cajeros automáticos. Con carácter general, estas iniciativas vienen caracterizadas por su foco en el ámbito rural y por su elevado grado de atomización, tanto entre instituciones públicas y privadas como entre diferentes niveles de la Administración Pública. En segundo lugar, se consideran las iniciativas que se pusieron en marcha a lo largo de 2022 para favorecer la inclusión financiera. Por un lado, las principales asociaciones de entidades de crédito de nuestro país —la Asociación Española de Banca (AEB), la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) y la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC)— se comprometieron a adoptar una serie de medidas tanto en el ámbito de la inclusión financiera en entornos rurales como en el ámbito de la accesibilidad de las personas mayores. Por otro lado, se encuentran en situación de tramitación parlamentaria algunas iniciativas legislativas que implicarían la regulación de la provisión de los servicios bancarios. Finalmente, se describen las diversas actuaciones e iniciativas desplegadas por parte del Banco de España, que persiguen tanto promover la inclusión financiera de la población en su conjunto como evaluar la accesibilidad al efectivo y a los servicios bancarios, con especial énfasis en los colectivos más vulnerables.

De acuerdo con este repaso de las distintas actuaciones puestas en marcha a nivel nacional e internacional para hacer frente al riesgo de exclusión financiera, se pueden extraer las siguientes conclusiones. Desde el ámbito de las iniciativas privadas, destaca el papel relativamente menos relevante en España —frente a otros países europeos— de las redes compartidas de puntos de acceso presencial a los servicios bancarios. Respecto a las actuaciones desplegadas en colaboración público-privada, destacan los acuerdos de las entidades bancarias con las empresas de correos, tanto en España como en el resto de los países europeos. Desde el ámbito público, entre las actuaciones utilizadas en los países europeos cabe mencionar las ayudas para instalar cajeros automáticos en zonas rurales, mientras que medidas legislativas solo se encuentran actualmente en vigor en Suecia, donde la viabilidad de la infraestructura de acceso al efectivo se encontraba bajo amenaza dado el reducido uso del efectivo en este país.

2 Las iniciativas frente al riesgo de exclusión financiera a nivel internacional

A pesar del uso creciente de la banca *online*, el efectivo sigue siendo el principal medio de pago para una parte importante de la ciudadanía. Así, en el conjunto de la UEM, el efectivo fue el medio de pago más utilizado en 2022, acaparando un 59 % de las transacciones de acuerdo con el último estudio sobre las actitudes de pagos de los consumidores de la zona del euro². No obstante, este agregado enmascara una elevada heterogeneidad entre países y por edades. Por un lado, el porcentaje de transacciones realizadas en efectivo se sitúa en torno al 75 % en países como Malta y Eslovenia, mientras que en países como Finlandia y Países Bajos se encuentra en torno al 20 % (véase gráfico 1.1). Respecto a otros países europeos no pertenecientes a la UEM y pioneros en el despliegue de medidas para mitigar el riesgo de exclusión financiera, cabe destacar el reducido uso del efectivo en Suecia —en este país, en 2022 tan solo el 8 % de la población realizó su última adquisición en efectivo, de acuerdo con información del Riksbank— y en el Reino Unido —donde, en 2021, solo el 15 % de los pagos se realizaron en efectivo, de acuerdo con UK Finance—. Por otro lado, el porcentaje de transacciones en efectivo es más elevado en el caso de la población con mayor edad. En concreto, en el conjunto del área del euro, el 65 % de las transacciones que efectúan las personas mayores de 64 años se realizan en efectivo, porcentaje que se reduce hasta el 55 % en el caso de las operaciones realizadas por personas con edades comprendidas entre los 25 y los 39 años (véase gráfico 1.2).

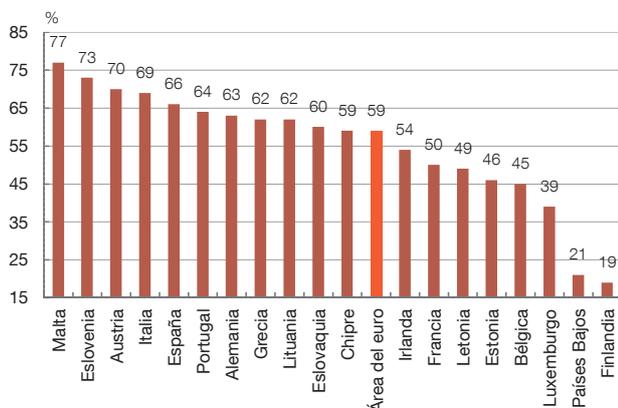
En este contexto, si bien no se detecta un problema generalizado de acceso al efectivo en la mayoría de los países europeos (Banco Central Europeo, 2021), la progresiva digitalización del sector bancario y el proceso de cierre de oficinas bancarias suponen una fuente de vulnerabilidad frente al riesgo de exclusión financiera para determinados grupos de población. En particular, existe una preocupación creciente por garantizar el acceso al efectivo y a otros servicios bancarios a los colectivos más vulnerables, que tienen una mayor dificultad para acceder a los servicios bancarios digitales. Este es el caso, por ejemplo, de las personas mayores, con bajos niveles de estudios y/o de renta, y, en general, con escasas competencias digitales, así como de las personas residentes en zonas rurales.

Al objeto de mitigar el potencial riesgo de exclusión financiera para estos colectivos, las entidades financieras y las Administraciones Públicas de los distintos países europeos han desplegado diversas iniciativas para acceder a los servicios bancarios presenciales. La tipología de medidas adoptadas, así como el alcance y el momento de su implantación, presentan una elevada heterogeneidad entre los diferentes países europeos. Estas diferencias reflejan, en buena medida, la dispar situación de partida de cada país y otras características intrínsecas a cada uno de ellos, entre las que se encuentran tanto factores de oferta (por ejemplo, el mayor o menor número de entidades financieras o el tamaño de la red de oficinas) como de demanda (por ejemplo, el hábito en el uso de efectivo o la distribución espacial de la población a lo largo del territorio nacional —Alonso, Gutiérrez, Moral-Benito, Posada, Tello-Casas y Trucharte, 2022).

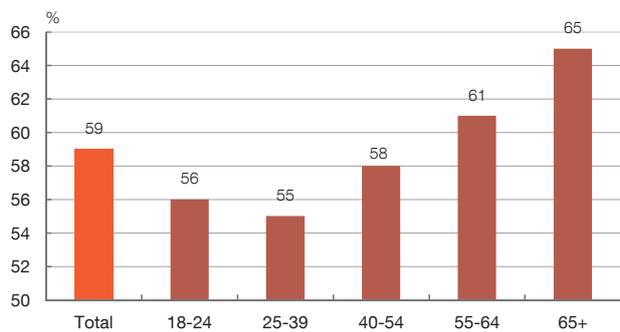
² Para más detalles sobre este estudio, véase Banco Central Europeo (2022).

IMPORTANCIA DEL EFECTIVO PARA PAGOS EN LOS PUNTOS DE VENTA EN 2022

1 PORCENTAJE DE TRANSACCIONES REALIZADAS EN EFECTIVO



2 PORCENTAJE DE TRANSACCIONES REALIZADAS EN EFECTIVO EN EL ÁREA DEL EURO, POR EDADES



FUENTE: Banco Central Europeo, 2022.

En este epígrafe se presenta un breve resumen de las principales actuaciones desplegadas en los países europeos³, así como un análisis más detallado de las medidas implementadas en Suecia, Países Bajos y Reino Unido, países que, por diferentes motivos, pueden considerarse pioneros a la hora de abordar la problemática derivada de la falta de acceso físico al efectivo y a otros servicios bancarios.

2.1 Un resumen de las principales iniciativas implementadas en los países europeos

Al objeto de sintetizar y organizar el repaso de las principales medidas desplegadas en los diferentes países europeos, se considera una clasificación de estas en tres categorías: i) iniciativas privadas, impulsadas por las entidades financieras y cuyo desarrollo e implementación recaen bajo su responsabilidad; ii) iniciativas público-privadas, impulsadas a partir de la colaboración entre el sector público y el sector privado —por ejemplo, la firma de un acuerdo o un memorando de entendimiento entre las entidades bancarias y el sector público—, y iii) iniciativas públicas, impulsadas por el sector público, sobre el que recae la responsabilidad de su aplicación —por ejemplo, mediante subvenciones o mediante la acción regulatoria y legislativa—. Esta taxonomía resulta de utilidad a la hora de ordenar y comparar las diferentes iniciativas entre países, si bien no está exenta de cierta ambigüedad en algunos casos.

En cuanto a las **iniciativas impulsadas desde el ámbito privado**, en la mayoría de los países europeos las entidades bancarias han implementado diversas medidas para

³ Este resumen se basa, en gran medida, en la información enviada de forma voluntaria por representantes de los diferentes bancos centrales nacionales en el marco de distintos grupos de trabajo a nivel internacional [véase, por ejemplo, Banco Central Europeo (2021)].

paliar el potencial impacto negativo del cierre de sus sucursales y cajeros automáticos sobre el acceso presencial de sus clientes a los servicios bancarios.

En primer lugar, entre los medios alternativos más utilizados se encuentra la implantación de redes de cajeros multimarca, que permiten compartir el gasto de instalación y de mantenimiento de los cajeros entre un grupo de entidades, y así poder instalarlos allí donde su rentabilidad no está garantizada para una única entidad. En países como Portugal, Finlandia, Países Bajos y Suecia, la red de cajeros multimarca es extensa (Multibanco, Automatia, Geldmaat y Bankomat, respectivamente) y, en los dos primeros casos, lleva en funcionamiento varias décadas. En Bélgica, los principales bancos del país crearon en 2020 la red de cajeros Batopin, con el objetivo de optimizar el servicio garantizando que el 95 % de los ciudadanos tengan un punto de acceso al efectivo en un radio de 5 km para finales de 2024⁴. Alternativamente, en Alemania las entidades financieras han optado por firmar acuerdos entre ellas para permitir que sus clientes puedan utilizar los cajeros de otra entidad firmante en condiciones ventajosas.

En segundo lugar, una alternativa que permite ofrecer un servicio prácticamente equivalente al de una oficina bancaria convencional en zonas rurales o poco pobladas son las oficinas móviles. En este sentido, en Alemania la caja de ahorros Sparkasse of Kulmbach and Kronach utiliza los denominados *banking trucks* («ofibuses» en castellano) para reemplazar algunas de las oficinas cerradas en la zona de Baviera. Por su parte, en Francia, Crédit Agricole, originariamente una cooperativa bancaria del sector agrícola, utiliza oficinas móviles en las zonas rurales desde hace una década.

En tercer lugar, otras medidas presentes en muchos países, aunque estarían siendo menos utilizadas en comparación con las mencionadas anteriormente, son el *cashback* y el *cash-in-shop*. Estas medidas permiten retirar efectivo en un establecimiento comercial al realizar una compra —*cashback*— o sin realizarla —*cash-in-shop*— y, en ocasiones, también dan la posibilidad de efectuar otro tipo de operaciones financieras básicas (por ejemplo, pagar impuestos o realizar un depósito bancario). La ventaja de este tipo de medidas es la posibilidad de acceder a cualquier localidad, por pequeña que sea, siempre que en ella se desempeñe alguna actividad comercial. Sin embargo, en la medida en que su utilización requiera la disponibilidad de una tarjeta bancaria o de un móvil, podría no llegar a algunos de los colectivos más expuestos al riesgo de exclusión financiera. Algunos ejemplos de países donde el *cashback* y el *cash-in-shop* representan una fuente de acceso al efectivo no desdeñable serían Países Bajos, Irlanda y Luxemburgo. En particular, el porcentaje de retiradas de efectivo que se realizó en 2022 mediante *cashback* y *cash-in-shop* fue, respectivamente, del 5 % y del 20 % en Países Bajos, del 10 % y del 2 % en Irlanda, y del 8 % y del 2 % en Luxemburgo (Banco Central Europeo, 2022).

En cuarto lugar, cabe mencionar dos iniciativas más recientes que se están desarrollando con éxito en ciertos países. Por un lado, en el Reino Unido destacan los

4 Asimismo, en Bélgica otras cinco entidades crearon una red de cajeros multimarca denominada Jofico.

denominados *bank hubs*, en los que un mismo establecimiento es compartido por un grupo de bancos. Estos establecimientos ofrecen la posibilidad de realizar operaciones bancarias básicas en municipios de reducido tamaño, en general rurales, y aprovechan las economías de escala inherentes al negocio bancario tradicional. En este sentido, es importante destacar que esta iniciativa fue evaluada mediante un programa piloto en el Reino Unido y generalizada posteriormente debido a su éxito de acuerdo con la evaluación de dicho programa piloto (para más detalles, véase recuadro 1). Por otro lado, cabe destacar el acuerdo entre los principales bancos de Luxemburgo para ofrecer servicios en condiciones más favorables a las personas de mayor edad en sus sucursales, tales como la retirada de efectivo gratuita.

En cuanto a las iniciativas impulsadas desde el ámbito del sector público, en general, estas persiguen garantizar una cobertura mínima de acceso al efectivo a lo largo del territorio nacional, siendo la métrica más comúnmente utilizada para valorar dicha cobertura el porcentaje de población con acceso al efectivo en un radio determinado de kilómetros. Si bien estas iniciativas son de naturaleza muy diversa, se pueden agrupar en cuatro grandes grupos.

En primer lugar, en algunos países los Gobiernos locales han contribuido a desplegar redes de cajeros independientes o propiedad de una determinada entidad de crédito. Fundamentalmente, estas iniciativas se han implementado a través de ayudas destinadas al establecimiento y mantenimiento de cajeros automáticos en los municipios rurales. Esta ha sido una iniciativa muy utilizada, por ejemplo, en Francia, Alemania y Austria, donde la Administración Local financia total o parcialmente la instalación y el mantenimiento de cajeros en aquellas zonas donde su mantenimiento no resulta rentable para las entidades⁵.

En segundo lugar, en algunos países en los que el uso de efectivo se ha reducido de forma muy acusada en los últimos años, se han registrado iniciativas legislativas para garantizar una cobertura mínima de acceso al efectivo. Por un lado, en Suecia, ante el riesgo de desaparición del efectivo como medio de pago, el 1 de enero de 2021 entró en vigor una enmienda a la ley sueca sobre servicios de pago que obligaba a los grandes bancos a proveer un punto de acceso al efectivo en un radio de 25 km al 99,7 % de la población. Por otro lado, en Finlandia, en marzo de 2022 se lanzó una iniciativa legislativa para garantizar el acceso de efectivo a largo plazo⁶, y en el Reino Unido se encuentra en trámite parlamentario un proyecto de ley, presentado a la Cámara de los Comunes el 20 de julio de 2022, para legislar el acceso al efectivo. Es decir, Suecia es el único país en el que se encuentra actualmente

5 En este sentido, las ayudas públicas para financiar la instalación o el mantenimiento de cajeros automáticos, ya sea de forma completa o parcial, incorporan un componente de colaboración con las entidades que podría llevar a etiquetar dicha iniciativa como colaboración público-privada. Sin embargo, en tanto en cuanto la potestad última de aprobar y diseñar dichas ayudas recae sobre las Administraciones Públicas, se etiqueta como una iniciativa pública.

6 En concreto, se busca garantizar el servicio de distribución de efectivo, proteger el derecho de los ciudadanos a escoger el medio de pago más adecuado a sus necesidades y asegurar una alternativa de pago en caso de que se produzcan interrupciones del servicio de pagos electrónicos. Para más detalles, véase <https://annualreport.bankoffinland.fi/2018/shared/the-bank-of-finland-s-guiding-principles-for-the-maintenance-of-cash-services/>.

en vigor la regulación por ley de los niveles mínimos de provisión de servicios bancarios presenciales, mientras que en Finlandia y Reino Unido se encuentran en tramitación iniciativas legislativas al respecto. En todo caso, conviene destacar la idiosincrasia de estos tres países desde una perspectiva europea, en tanto en cuanto el número de oficinas bancarias por cada mil habitantes en 2021 era de 0,14, 0,14 y 0,10 en Suecia, Finlandia y Reino Unido, respectivamente, frente a las cifras de 0,33 para el conjunto de la UEM y de 0,41 para España (Alonso, Gutiérrez, Moral-Benito, Posada, Tello-Casas y Trucharte, 2022).

En tercer lugar, cabe mencionar a nivel europeo el papel de la [European Accessibility Act, Directive \(EU\) 2019/882](#), cuyo objetivo es contribuir al correcto funcionamiento del mercado interior mediante la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en lo relativo a los requisitos de accesibilidad exigibles a determinados productos y servicios para los ciudadanos de la UE con algún tipo de discapacidad. Si bien esta directiva es de carácter muy general, incidiría también en la accesibilidad a los servicios bancarios por parte de las personas mayores, al incluir la directiva a las personas con deficiencias relacionadas con la edad. En particular, se definen unos estándares comunes de accesibilidad para determinados productos y servicios, entre los que se incluyen los cajeros y los servicios bancarios al consumidor. Los países miembros aplicarán dicha directiva a los productos y servicios que se introduzcan a partir del 28 de junio de 2025.

Finalmente, por parte de los bancos centrales se han liderado diversas iniciativas en el ámbito de la exclusión financiera. Así, por ejemplo, el De Nederlandsche Bank, de los Países Bajos, ha diseñado un plan de acción para contrarrestar el impacto negativo de las mayores dificultades para acceder al efectivo por parte de los colectivos más vulnerables sobre la base de una encuesta periódica sobre la facilidad de acceso al efectivo⁷. En la misma línea, el Banco de Finlandia (Suomen Pankki) ha señalado, a partir de la información procedente de su encuesta a los consumidores, los principios rectores que deben seguirse para garantizar el acceso al efectivo, con especial énfasis en determinados colectivos y áreas geográficas. Otros bancos centrales, como el Bundesbank, también mantienen encuestas regulares para monitorizar el acceso al efectivo entre distintos grupos de población. Por su parte, el Banco Nacional de Austria (Oesterreichische Nationalbank) ha puesto en marcha la plataforma [Euro Cash 360 Platform](#), que reúne a diferentes representantes del sector financiero y de usuarios para crear las condiciones adecuadas que garanticen el uso del efectivo en Austria.

Respecto a las iniciativas **impulsadas en colaboración público-privada**, destaca el uso de la red nacional de oficinas de correos para ofrecer determinados servicios financieros a la ciudadanía. En este sentido, la vertebración de las oficinas de correos por todo el territorio

⁷ El banco central nacional de los Países Bajos, a petición del Foro Nacional sobre el Sistema de Pago (NFPS, por sus siglas en inglés), realiza periódicamente una encuesta sobre la percepción de los consumidores de la accesibilidad y disponibilidad de medios de pago. El indicador de accesibilidad de la encuesta de 2021 muestra un deterioro en determinados colectivos respecto al indicador previo de 2016. En este contexto, la NFPS ha diseñado un plan de acción para revertir esta situación. Las líneas generales de dicho plan son: i) informar a los colectivos vulnerables de las iniciativas de los bancos para mejorar la accesibilidad; ii) mejorar la atención presencial allí donde sea necesaria, y iii) trabajar con las asociaciones civiles para identificar las necesidades de los grupos vulnerables y encontrar una solución a sus necesidades.

nacional ofrece la posibilidad de llegar a la población que reside en municipios rurales, caracterizada habitualmente por ser población de mayor edad y con menores competencias digitales y financieras. Este es el caso de Finlandia, Eslovenia, Reino Unido, Bélgica, Francia e Italia. Además, en ciertos casos el proveedor del servicio postal se involucra en la instalación de cajeros, siendo un ejemplo la Poste Italiane, que prevé instalar cajeros para retirar efectivo en 254 pequeñas localidades en las que no hay una oficina de correos⁸.

Adicionalmente, en algunos países se han articulado distintas iniciativas de colaboración entre diferentes colectivos y entidades que no tienen un respaldo legal ni son de obligado cumplimiento. En particular, este es el caso de los Países Bajos, donde, ante la disminución del uso de efectivo, el banco central, las organizaciones de consumidores y las entidades financieras, entre otros, acordaron formalmente en 2015 que la distancia de un ciudadano a un punto de acceso al efectivo no excediera los 5 km⁹. En la misma línea, en Lituania¹⁰ y Letonia¹¹, a través de la firma en 2021 de un memorando de entendimiento o cooperación entre el banco central y los principales bancos y redes de cajeros, se garantiza el acceso de la población al efectivo en un radio de kilómetros determinado.

2.2 Un análisis detallado de las iniciativas en países pioneros

A nivel europeo, destacan tres países, Suecia, Países Bajos y Reino Unido, en los que el avance del uso de la banca *online* y las dificultades para acceder a los servicios bancarios presenciales han adquirido una magnitud especialmente relevante. Por ello, en estos países se ha abordado la problemática derivada de los riesgos de exclusión financiera de forma pionera. A continuación se ofrece una descripción pormenorizada de las iniciativas desplegadas en estos tres países para mitigar dichos riesgos.

2.2.1 Suecia

La infraestructura bancaria de Suecia se caracteriza por presentar un tamaño menor que la del promedio de los países del área del euro. Así, el número de cajeros automáticos por cada mil habitantes en Suecia ha pasado de 0,36 en 2012 a 0,22 en 2021, mientras que estas cifras fueron de 0,95 y 0,81, respectivamente, para el conjunto de la UEM. En el caso de las oficinas bancarias, el número de oficinas por cada mil habitantes en Suecia se redujo desde 0,20 en 2012 hasta 0,14 en 2021, frente a la caída de 0,51 a 0,33 observada entre 2012 y 2021 en el conjunto de la UEM.

⁸ Además, en aquellos municipios en los que haya una oficina de correos, pero no un cajero automático, se podrá solicitar su instalación, petición que será evaluada en el marco del plan de negocio de Poste Italiane.

⁹ Ya en 2004, ante la disminución del uso de efectivo, hubo un acuerdo informal entre interlocutores sociales y entidades financieras para garantizar el acceso al efectivo.

¹⁰ En 2021, el banco central de Lituania y diferentes agentes relevantes en la provisión de efectivo acordaron que, a partir del 1 de julio de 2022, se garantizaría la disponibilidad de al menos un punto de acceso al efectivo (cajero automático o equivalente) en un radio de 10 km (20 km) para al menos el 90 % (99 %) de la población. Para más detalles, véase <https://www.lb.lt/en/access-to-cash-atms>.

¹¹ En septiembre de 2021, el banco central de Letonia, la Asociación Financiera de Letonia y los bancos letones firmaron un acuerdo con la red más amplia de cajeros y sucursales para garantizar el acceso al efectivo. En particular, se garantizaría que el 99 % de la población tuviera un cajero en un radio de 20 km. Para más detalles, véase <https://www.bank.lv/en/publications-r/news-and-articles/press-releases/12587-financial-industry-agrees-on-ensuring-access-to-cash>.

La reducción de la infraestructura bancaria en Suecia habría respondido a varios factores. Por un lado, a la creación de Bankomat en 2013, una empresa encargada de gestionar una red compartida de cajeros automáticos¹². Desde su creación, la mayoría de los cajeros automáticos han pasado a situarse en las zonas comerciales y no están presentes en las sucursales¹³. Por otro lado, también habría influido de forma significativa la rápida y generalizada adopción de los pagos electrónicos¹⁴ y el menor peso del uso del efectivo. Así, en 2022, aproximadamente el 92 % de los pagos en comercios se realizan con medios de pago electrónicos y solo un 8 % de la población realizó su última adquisición en efectivo, frente al 33 % de diez años antes.

En este sentido, la evolución hacia una sociedad digitalizada está siendo especialmente rápida en Suecia. Sin embargo, no todos los ciudadanos suecos han podido adaptarse completamente a este entorno. Como resultado de ello, en los últimos años diferentes grupos de la población comenzaron a experimentar importantes dificultades para acceder al efectivo y realizar sus compras. Este ha sido el caso, en particular, de las personas que residen en zonas rurales, los mayores, los inmigrantes y las personas con discapacidad.

Ante estas dificultades, y con el fin de garantizar el acceso a los servicios financieros que permiten retirar y depositar efectivo, en enero de 2021 entró en vigor una enmienda a la ley sueca sobre servicios de pago que requiere que las entidades bancarias garanticen el acceso a los servicios de efectivo. La modificación de la ley establece que el 99,7 % de la población deberá tener un punto de retirada de efectivo a una distancia inferior a 25 km y el 98,78 % de la población deberá tener un punto de depósito a una distancia inferior a 25 km¹⁵. A modo de comparación, nótese que, en la actualidad, el 100 % de la población en España tiene acceso a servicios bancarios a una distancia inferior a 25 kilómetros y que Suecia es uno de los pocos países europeos que presenta una mayor dispersión de la población que España (Gutiérrez, Moral-Benito y Ramos, 2023), factor que dificulta la provisión presencial de servicios bancarios y no bancarios para la ciudadanía (Alonso, Gutiérrez, Moral-Benito, Posada, Tello-Casas y Trucharte, 2022).

2.2.2 Países Bajos

En los últimos años, el rápido avance en el número de clientes de banca electrónica y de pagos con medios digitales ha acelerado el proceso de cierre de oficinas y de retirada de cajeros automáticos en los Países Bajos. En la actualidad, este es, tras Finlandia, el

¹² La red de cajeros automáticos sueca está gestionada actualmente por Bankomat, que es propiedad conjunta de los cinco bancos más grandes de Suecia: Danske Bank, Handelsbanken, Nordea, SEB y Swedbank.

¹³ En la actualidad, la mayor parte de las sucursales bancarias de Suecia no disponen de servicios de efectivo.

¹⁴ El incremento de los pagos con medios digitales aumentó de forma notable tras la creación de Swish, un sistema de pago rápido P2P que comenzó a operar en 2012 y que fue creado por un consorcio de instituciones financieras suecas para su uso con teléfonos inteligentes.

¹⁵ En particular, la enmienda afecta a las instituciones de crédito y a las sucursales de instituciones de crédito extranjeras que, a 1 de julio de 2020, tenían más de 70 mm de coronas suecas en depósitos del público: actualmente, los seis bancos más grandes de Suecia. La Agencia Sueca de Correos y Telecomunicaciones supervisa el cumplimiento de las obligaciones de los bancos y la Autoridad de Supervisión Financiera de Suecia (Finansinspektionen) es la responsable de emprender acciones contra aquellas instituciones que no cumplen con sus obligaciones.

segundo país del área del euro en términos de utilización de banca *online* y el país de la UEM con la red de sucursales más reducida en relación con su población¹⁶.

En este contexto, ha surgido la preocupación de garantizar que el efectivo pueda seguir funcionando como medio de pago para las compras minoristas. En particular, en 2015, en el marco del NFPS —una plataforma de organizaciones que representan a proveedores y usuarios de servicios de pago—, se alcanzó un acuerdo en el que se establecían, entre otros, criterios de distancia para el acceso al efectivo (5 km hasta el punto de acceso más cercano) y la contención en el cobro de comisiones. Este acuerdo se revisó en 2022. El **nuevo acuerdo** lo firman 23 entidades, entre las que se encuentran los principales bancos, la Asociación Holandesa de Pagos, representantes de consumidores, comerciantes minoristas, la industria hotelera, gasolineras, proveedores de servicios de efectivo y De Nederlandsche Bank. Este acuerdo persigue garantizar que el efectivo siga siendo fácilmente accesible mediante el establecimiento de un mínimo de cajeros automáticos, así como unas reglas de cobertura tanto para la retirada como para los depósitos de efectivo¹⁷. La vigencia del acuerdo se extiende a los próximos cinco años, estableciendo el propio acuerdo que se revisará una vez transcurrido dicho período, momento en el que los diferentes participantes podrán decidir si extenderlo o no, y bajo qué condiciones.

Por otro lado, en 2017 los tres principales bancos del país decidieron crear una red compartida de cajeros automáticos gestionada por una empresa conjunta, Geldmaat, con el fin de racionalizar la infraestructura de acceso al efectivo y garantizar la accesibilidad establecida en el acuerdo de 2015. De esta forma, los servicios de caja dejarían de prestarse en las sucursales de los bancos y la red compartida reduciría los costes operativos gracias a la eliminación de cajeros adyacentes o cercanos entre sí, al tiempo que permitiría instalar cajeros en nuevas ubicaciones e invertir en seguridad. Esta red compartida de cajeros ha ido ganando protagonismo en la provisión de servicios de caja en los Países Bajos, hasta gestionar 4.080 de los 4.916 cajeros automáticos operativos en el país en 2021.

2.2.3 Reino Unido

El acceso presencial a los servicios bancarios en el Reino Unido se ha deteriorado durante los últimos años como consecuencia del crecimiento de la banca *online* y del menor uso del efectivo. Así, en 2020 la banca *online* ya llegaba al 80 % de la población —habiendo crecido en 28 puntos porcentuales desde 2012—, mientras que el efectivo se utilizó en un 15 % de

¹⁶ En 2022, aproximadamente el 80 % de las compras en comercios físicos de los Países Bajos se realizaron con medios de pago electrónicos, frente al 41 % registrado en el conjunto de la UEM. Por otra parte, en este país el número de oficinas bancarias por cada mil habitantes se redujo desde 0,15 en 2012 hasta 0,04 en 2021 (frente a 0,33 en el conjunto de la UEM en dicho año).

¹⁷ Por ejemplo, se establece un mínimo de 3.850 cajeros que permitan la retirada del efectivo y que el 99,76 % de la población tenga acceso en un radio de 5 km. Asimismo, los bancos se comprometen a promover un sistema de pago inclusivo, de modo que la mayor cantidad de personas posible pueda utilizar los servicios de pago que ofrecen los bancos. Dado que un sistema de pago inclusivo implica algo más que efectivo, los bancos y los representantes de los consumidores colaborarán en el marco del Plan de Acción para un Sistema de Pagos Accesible, que contempla, por ejemplo, el compromiso de mantener las comisiones bancarias relacionadas con los servicios de efectivo en los niveles de 2022.

las compras en 2021 —porcentaje muy inferior al 55 % observado diez años antes¹⁸—. Por su parte, entre 2012 y 2021 el número de oficinas se redujo un 39 %. Como resultado de ello, en 2021 había 0,10 oficinas por cada mil habitantes en el Reino Unido, frente a 0,33 para el conjunto de la UEM.

En este contexto, un elevado número de entidades bancarias y de sociedades de crédito hipotecario firmaron en 2015 el «Protocolo voluntario de acceso a la banca», así como su posterior actualización en 2017 —el denominado «Estándar de acceso a la banca»—. Estos protocolos buscan minimizar el impacto del cierre de sucursales sobre el acceso a los servicios bancarios. Por un lado, establecen que se notifique a los clientes de las entidades el cierre de las sucursales bancarias en un determinado plazo con el fin de mitigar el impacto de dicho cierre. Por otro lado, las entidades se comprometen a garantizar la disponibilidad de medios alternativos de acceso a los servicios bancarios en las zonas afectadas por los cierres.

En 2018, la mayor red de cajeros automáticos británica (LINK) solicitó un informe independiente para evaluar la situación de acceso a los servicios bancarios. El informe, denominado *Access to Cash Review*¹⁹, se publicó en 2019 y concluyó que el 17 % de los ciudadanos británicos no estaban preparados para una sociedad sin sucursales bancarias y sin efectivo. Este informe sirvió para poner en marcha diferentes proyectos encaminados a garantizar el acceso a diferentes servicios bancarios: i) la creación de un programa para la instalación de cajeros automáticos en zonas rurales financiado por un fondo común con aportaciones de un elevado número de entidades bancarias del país; ii) la modificación de la legislación sobre *cashback* para permitir la retirada de efectivo en establecimientos comerciales sin la necesidad de realizar una compra (*cash-in-shop*), y iii) el lanzamiento del programa piloto Community Access to Cash. En este sentido, cabe destacar la iniciativa de los programas piloto que permiten evaluar la efectividad de las diferentes actuaciones y así identificar las alternativas que mejor funcionan para los distintos grupos de población (para más detalles, véase recuadro 1).

En mayo de 2022 se publicaron los resultados de una consulta pública sobre el acceso al efectivo iniciada desde el Gobierno²⁰. Sobre la base de dichos resultados, se establece el enfoque para legislar sobre el acceso al efectivo en el Proyecto de Ley de Mercados y Servicios Financieros. El proyecto se presentó en la Cámara de los Comunes el 20 de julio de 2022 y se encuentra en trámite parlamentario²¹. Contempla los siguientes elementos principales: i) el Tesoro será el responsable de establecer requisitos geográficos con respecto a la accesibilidad tanto para la retirada como para los depósitos de efectivo, y ii) la Autoridad de Conducta Financiera se establecerá como el principal regulador para el acceso al efectivo minorista, y se le otorgarán los poderes apropiados para garantizar que las

18 <https://www.ukfinance.org.uk/system/files/2022-08/UKF%20Payment%20Markets%20Summary%202022.pdf>

19 <https://www.accesstocash.org.uk/>

20 <https://www.gov.uk/government/consultations/access-to-cash-consultation>

21 Bill 181 2022-23.

empresas seleccionadas continúen brindando instalaciones de depósito y retirada de efectivo en todo el Reino Unido. Finalmente, el Gobierno británico manifestó su intención de dotar al Banco de Inglaterra de las competencias necesarias para que las infraestructuras del efectivo continúen siendo eficientes, sostenibles y viables²².

Por otro lado, la asociación bancaria UK Finance promueve la inclusión financiera a través de distintas iniciativas. Por ejemplo, gran parte de las entidades bancarias de esta asociación han llegado a acuerdos para prestar sus servicios desde las oficinas de correos²³. También se facilita el acceso a cuentas bancarias básicas, se promueve el mantenimiento de la actual infraestructura de acceso al efectivo hasta que sea posible disponer de otras alternativas viables y se trata de identificar regiones con dificultades de acceso.

Finalmente, en el campo de las *fintech*, han emergido en el Reino Unido algunas empresas que buscan cubrir el espacio que ha dejado el cierre de las oficinas bancarias. Un ejemplo es OneBanks, una *fintech* fundada en Glasgow que instala quioscos en zonas comerciales donde los clientes de diferentes entidades bancarias pueden acceder a los servicios prestados por sus respectivos bancos²⁴. Además, estos establecimientos cuentan con un cajero automático de autoservicio diseñado principalmente para comercios.

²² <https://www.gov.uk/government/publications/protecting-uk-wholesale-cash-infrastructure>

²³ Gracias a este servicio, en 2022 el 29% de los ciudadanos del Reino Unido usaron una oficina de correos para retirar efectivo de su cuenta bancaria o para pagar en efectivo o con cheques. El servicio de correos lo utilizaron de forma relativamente más intensa las personas que viven en zonas rurales (36%) y áreas remotas (46%), aquellas con ingresos más bajos (36%, hasta 21.000 £) y las mayores de 65 años (34%). Los servicios de pago de facturas incluyen el pago y prepago de gas, luz, agua, teléfono y alquiler municipal. Estos servicios son más utilizados por personas sin acceso a Internet (25%) y por personas de bajos ingresos (18%). Más detalles, [aquí](#).

²⁴ Se trata de una instalación compartida cuyo coste de operación se divide entre las instituciones financieras participantes. Los clientes de los bancos participantes, tanto consumidores como comerciantes, tienen acceso gratuito a varios tipos de transacciones, como depósitos, retiradas, pago de facturas y transferencias.

3 Un repaso de las iniciativas desplegadas en España frente al riesgo de exclusión financiera

Esta sección ofrece un repaso de las actuaciones desplegadas en España para mitigar el potencial riesgo de exclusión financiera de determinados grupos de población, tanto en el ámbito rural como en el ámbito de las personas mayores. Este resumen se basa en la información enviada de forma voluntaria por las entidades financieras, así como en la información recopilada por los autores del estudio a partir de diversas fuentes. De este modo, las siguientes subsecciones persiguen proporcionar una panorámica sobre la evolución, a lo largo de los últimos años, de las principales actuaciones desplegadas, pero no pretende ser una recopilación exhaustiva de todas y cada una de las distintas iniciativas puestas en marcha.

3.1 Las iniciativas previas a 2022

Respecto a las **actuaciones desplegadas desde el ámbito privado** antes de 2022, las entidades bancarias de nuestro país pusieron a disposición de los ciudadanos una serie de medios alternativos de acceso presencial a los servicios bancarios al objeto de mitigar la potencial merma en la provisión de servicios presenciales asociada al cierre de sucursales. Estas medidas estaban especialmente focalizadas en las áreas rurales y remotas que perdieron el acceso a oficinas bancarias a partir de 2008 (Alonso, Gutiérrez, Moral-Benito, Posada, Tello-Casas y Trucharte, 2022) y pueden agruparse en cuatro grandes categorías.

En primer lugar, una iniciativa especialmente relevante ha sido la figura de los agentes financieros, personas físicas o jurídicas a las que una entidad de crédito otorga poderes para actuar habitualmente frente a la clientela, en nombre y por cuenta de dicha entidad, en la negociación o formalización de operaciones típicas de su actividad²⁵. Al cierre de 2021, había registrados 371 agentes financieros en 302 municipios sin acceso local a una oficina bancaria, prestando servicios a más de 315.000 habitantes.

En segundo lugar, otra de las principales medidas desplegadas ha sido la implantación de las oficinas móviles (ofibuses), que ofrecen un servicio prácticamente equivalente al de una oficina convencional, aunque, en general, con un horario más reducido. Al cierre de 2021, los denominados «ofibuses» prestaban servicio en nuestro país a cerca de 200.000 personas residentes en 389 municipios sin oficina bancaria.

En tercer lugar, al igual que en otros países, varias entidades han acordado con los comercios el uso de las terminales de los puntos de venta (TPV) no solo para pagar, sino también para disponer de efectivo al realizar la compra (operativa conocida como *cashback*) o incluso para disponer de efectivo sin necesidad de realizar ninguna compra (el denominado *cash-in-shop*)²⁶.

²⁵ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-1455>

²⁶ Si bien es una iniciativa con alcance muy limitado por ahora, en aras de la exhaustividad, cabe mencionar también el caso de alguna entidad financiera que ha puesto en marcha el denominado *cash-less*, una operativa mediante la cual la entidad instala un TPV gratuito en los comercios y entrega a los clientes una pulsera asociada al móvil que les permite pagar en estos.

No obstante, esta forma de acceso al efectivo sigue siendo minoritaria en España. Tan solo un 9 % de la población conoce el *cashback* o el *cash-in-shop*, y aproximadamente un 4 % los habría utilizado ocasionalmente, de acuerdo con el *Estudio sobre hábitos en el uso del efectivo de 2022*, realizado por el Banco de España.

En cuarto lugar, cabe mencionar las redes de cajeros independientes, de implantación principal en zonas turísticas de España y que cuentan con casi 6.000 unidades. Estas redes de cajeros independientes han firmado acuerdos puntuales con algunas entidades financieras de nuestro país para facilitar la retirada de efectivo con comisiones reducidas (o incluso sin comisiones) en sus cajeros, en línea con las prácticas observadas, también de forma puntual, entre algunas entidades financieras.

Por último, dentro de las iniciativas adoptadas en el ámbito privado, también cabe mencionar la firma por parte de las asociaciones bancarias en julio de 2021 del denominado «**Protocolo estratégico para reforzar el compromiso social y sostenible de la banca**». Entre otros compromisos generales, las asociaciones bancarias se comprometían, en este protocolo, a contribuir a acelerar los avances hacia una economía inclusiva, especialmente en los entornos rurales y para los colectivos en riesgo de exclusión, mediante el impulso de las medidas mencionadas anteriormente.

En relación con las iniciativas impulsadas desde la **colaboración público-privada**, cabe citar, por su relevancia y potencial de cobertura geográfica, los acuerdos que distintas entidades financieras han ido alcanzado, en distintos momentos del tiempo, con la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, SA, que cuenta con una red de 4.665 puntos de atención al ciudadano (2.386 oficinas y 2.279 puntos de atención rural), que pueden ofrecer servicios bancarios presenciales a más de 600.000 personas en cerca de 600 municipios sin sucursal bancaria. También dentro del ámbito de la colaboración público-privada, en los últimos años, en algunas localidades, los ayuntamientos, diputaciones y otros organismos públicos han puesto sus edificios a disposición de los proveedores de servicios bancarios para que estos pudieran prestar sus servicios.

Respecto a las **actuaciones desde el ámbito público**, estas comenzaron a adquirir cierta relevancia especialmente a partir de 2020, cuando empezaron a surgir diversas iniciativas, sin coordinación explícita entre ellas, fundamentalmente con una perspectiva regional y municipal. A grandes rasgos, se trata de iniciativas para facilitar el acceso al efectivo y a otros servicios bancarios básicos dentro de sus territorios mediante ayudas para la instalación y mantenimiento de cajeros automáticos.

A nivel de comunidad autónoma, por ejemplo, en la Comunidad Valenciana, el Real Decreto 1/2020, de 6 de febrero, estableció las bases reguladoras de subvenciones destinadas a incentivar y fomentar la prestación de servicios bancarios básicos mediante la instalación, el mantenimiento y la puesta en funcionamiento de cajeros automáticos en municipios sin oficina bancaria ni cajero automático. Asimismo, se estableció que la entidad beneficiaria prestaría asesoramiento financiero en estas instalaciones. En esta misma línea,

en Galicia, la Orden de 18 de junio de 2021 (al amparo de la Ley 9/2007, de Subvenciones de Galicia) buscó subvencionar la instalación de cajeros preferentemente en los 45 municipios que no disponían de oficina bancaria, facilitando la debida asistencia y formación financiera de forma presencial. Por su parte, en Cantabria, la Orden PRE/57/2021 contempló una subvención para instalar cajeros automáticos en los 39 municipios de la región en riesgo de despoblación (delimitados en la orden PRE/134/2020)²⁷.

Teniendo en cuenta todo el conjunto de actuaciones, tanto públicas como privadas, al cierre de 2021, 3.389 municipios de España no disponían de ningún tipo de acceso presencial a los servicios bancarios. En estos municipios residen 705.733 personas, que representan un 1,5 % de la población total en nuestro país y un 11,2 % de la población rural [para más detalles, véase Alonso, Gutiérrez, Moral-Benito, Posada, Tello-Casas y Trucharte (2022)].

En cualquier caso, la vulnerabilidad ante el riesgo de exclusión financiera depende no solo del lugar de residencia, sino también de las capacidades digitales de la población y de su grado de adopción de la banca *online* y de los pagos electrónicos. En este sentido, la población de mayor edad presenta una vulnerabilidad más acusada, dadas sus menores capacidades digitales, que implican una mayor necesidad de acceso al efectivo y a los servicios financieros presenciales, independientemente de su lugar de residencia²⁸. En particular, las personas mayores de 65 años realizan aproximadamente el 70 % de sus pagos en comercios físicos en efectivo (Ferrando y Posada, 2023), mientras que el 41,7 % acuden al menos una vez al mes a retirar efectivo a la ventanilla, frente al 13,3 % que se observa para el conjunto de la población (Banco de España, 2020). Además, de acuerdo con Eurostat, si bien un 65 % de la población española utilizó la banca *online* durante los tres primeros meses de 2021, este porcentaje se reduce hasta el 38 % en el caso de la población con edades comprendidas entre los 65 y los 74 años.

3.2 Las iniciativas durante 2022

A principios de 2022 se puso de manifiesto que la preocupación sobre el riesgo de exclusión financiera en España no estaba vinculada exclusivamente a la accesibilidad en entornos rurales, sino también a la inclusión de las personas que carecen de las habilidades digitales necesarias para acceder a los servicios bancarios *online* o a otras modalidades de servicios bancarios telemáticos. Destacó, especialmente, la campaña «Soy mayor, no idiota», lanzada en enero de 2022, que reclama el despliegue de actuaciones frente al riesgo de exclusión financiera de las personas mayores.

En este contexto, las iniciativas puestas en marcha en España a lo largo de 2022 para mitigar el riesgo de exclusión financiera de los colectivos vulnerables se caracterizan por tratar de ofrecer una solución más sistemática y global a esta cuestión. Así, en

²⁷ Las diputaciones provinciales y ciertos municipios también otorgaron ayudas para la instalación de cajeros automáticos. Este fue el caso, por ejemplo, de las diputaciones de Córdoba, Almería y Guadalajara.

²⁸ Para un análisis sobre la evolución reciente del uso de servicios bancarios según las características de la población en entornos urbanos, véase Crespo, El-Amrani, Gento y Villanueva (2023).

febrero de 2022, las principales asociaciones de entidades de crédito de nuestro país (AEB, CECA y UNACC) firmaron, en presencia de la vicepresidenta primera y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital y del gobernador del Banco de España, la **actualización del «Protocolo estratégico para reforzar el compromiso social y sostenible de la Banca»**. En esta actualización del protocolo, las citadas asociaciones, en representación de sus entidades asociadas, se comprometen a adoptar una serie de medidas concretas para tratar de atender las necesidades de acceso a los servicios bancarios tanto de la población que reside en zonas rurales como de las personas mayores en general.

En primer lugar, en relación con la inclusión financiera de las personas mayores o discapacitadas, las asociaciones adquieren el compromiso de mejorar la atención presencial en las oficinas ampliando horarios, estableciendo canales prioritarios e impartiendo formación específica a sus empleados. En este sentido, algunas entidades han creado la figura del «embajador sénior» con el fin de asesorar a las personas mayores. Se comprometen, además, a establecer una atención telefónica preferente, con un interlocutor personal disponible durante nueve horas al día. Finalmente, adquieren el compromiso de adaptar los cajeros, las aplicaciones para dispositivos móviles y los sitios web con el objetivo de ofrecer versiones simplificadas para los clientes mayores o con discapacidad.

En segundo lugar, en relación con la inclusión financiera en entornos rurales, las asociaciones encargaron la elaboración de un informe de diagnóstico sobre la prestación de servicios financieros en las zonas rurales. Dicho informe (Maudos, 2022) ofrece un análisis pormenorizado de los municipios españoles sin puntos de acceso a los servicios bancarios —teniendo en cuenta no solo oficinas convencionales, sino también cajeros, agentes financieros, oficinas de Correos y oficinas móviles—, así como de la población residente en dichos municipios²⁹. Sobre la base de este diagnóstico, en octubre de 2022 las asociaciones bancarias publicaron la denominada **«Hoja de ruta para reforzar la inclusión financiera en las zonas rurales»**, en la que asumieron los tres compromisos mencionados a continuación a lo largo de los 12 meses siguientes³⁰:

- Primero, para aquellos municipios con **más de 500 habitantes sin punto de acceso** presencial a servicios financieros —243 municipios en los que residen unas 211.000 personas—, el compromiso adquirido consiste en asegurar al menos un punto de acceso a través de oficina bancaria, cajero automático, oficinas móviles o agentes financieros. Adicionalmente, algunas entidades se han comprometido a desarrollar medidas formativas durante los tres meses posteriores a la instalación de nuevos cajeros, destinadas a facilitar su uso entre la clientela.

²⁹ Para un análisis complementario, que ofrece además la comparativa con otros países europeos y con otro tipo de servicios —tanto públicos como privados—, véase Alonso, Gutiérrez, Moral-Benito, Posada, Tello-Casas y Trucharte, (2022).

³⁰ Adicionalmente, las entidades de crédito manifestaron su intención de continuar impulsando la capacitación digital y financiera de sus clientes en el ámbito rural mediante programas de formación —incluyendo formación específica al segmento de personas mayores—.

- Segundo, para aquellos municipios con menos de 500 habitantes sin punto de acceso a servicios financieros —2.987 municipios en los que residen en torno a 446.000 personas—, se asume el compromiso de ofrecer servicios bancarios básicos, garantizando el acceso al efectivo, a través de alguna de las modalidades mencionadas en el punto anterior o de soluciones alternativas como el *cashback* o los carteros rurales.
- Tercero, para los municipios con un único punto de acceso físico a los servicios bancarios, las asociaciones se comprometen a intentar mantener dicho punto de acceso al menos durante el período de 12 meses en el que se atienden los dos compromisos anteriores y se comprueba su efectividad. Asimismo, las entidades que planeen cerrar el único punto de acceso que pueda existir en estos municipios se comprometen a comunicar esta decisión a los clientes con un plazo de antelación de al menos cuatro meses —salvo imposibilidad sobrevenida, en cuyo caso este plazo sería de dos meses— y a incorporar dichos municipios a los objetivos desarrollados en la hoja de ruta.

Por último, un elemento importante del protocolo se refiere al seguimiento de las actuaciones desplegadas y del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos. En cuanto al seguimiento de las medidas adoptadas en las zonas rurales, las asociaciones de entidades de crédito encargarán un análisis continuo de estas a un experto independiente, si bien las asociaciones bancarias también elaborarán informes de situación trimestrales con el seguimiento a las actuaciones comprometidas. Respecto a los compromisos adquiridos en el ámbito de las personas mayores, en septiembre de 2022 las patronales bancarias publicaron el «Informe de seguimiento de las medidas dirigidas a mejorar la atención personalizada de personas mayores o con discapacidad», que ofrecía cifras agregadas a 30 de junio de 2022 sobre aspectos como el porcentaje de oficinas que prestaban servicio de caja de 9 a 14 horas (81 %) o el número de clientes mayores de 65 años que habían hecho uso de dicho servicio (6 millones). No obstante, al objeto de valorar el grado de cumplimiento y el impacto de las medidas comprometidas en el protocolo, sería deseable un análisis más granular a nivel geográfico y por grupos de edad, así como su comparación con la situación previa a la firma del protocolo, por ejemplo, a 31 de diciembre de 2021. En este sentido, cabe destacar el compromiso adquirido por el Banco de España sobre el seguimiento de esta cuestión a partir de la información disponible. En la siguiente sección se ofrecen más detalles sobre las iniciativas impulsadas desde el Banco de España y los compromisos adquiridos.

Otra medida de calado, que podría incluirse dentro del ámbito de la colaboración público-privada, se refiere a la firma, en julio de 2022, de un acuerdo de colaboración entre las tres asociaciones bancarias (AEB, CECA y UNACC) y Correos con la intención de que las entidades de crédito de nuestro país puedan sumarse progresivamente a este. Se trata, por tanto, de una ampliación, de gran alcance, de los contratos ya suscritos entre algunas entidades de crédito concretas y Correos mencionados en el apartado anterior. De hecho, varias entidades con implantación en todo el territorio nacional han suscrito el acuerdo

para ofrecer el denominado servicio de Correos Cash. En particular, este servicio permite el ingreso y la retirada de efectivo, así como el acceso a otros servicios financieros, en las oficinas de Correos. Adicionalmente, el acuerdo también establece la posibilidad de que los llamados «carteros rurales» —unos 6.000 carteros— puedan entregar efectivo a domicilio (hasta 500 euros). Si bien este servicio es especialmente útil y eficaz para personas residentes en entornos rurales, algunas entidades han planteado la posibilidad de ofrecer el servicio también en ámbitos urbanos.

Respecto a las actuaciones dentro del ámbito público, se han puesto en marcha algunas iniciativas legislativas que persiguen regular, de un modo u otro, la dotación mínima de puntos de acceso presenciales a los servicios bancarios y al efectivo. Por un lado, se encuentran en tramitación parlamentaria dos proposiciones de ley sobre la garantía del servicio de cajero automático en los denominados «municipios en riesgo de exclusión financiera»³¹. Ambas proposiciones implicarían la obligación de disponer de cajero automático en todos los municipios de España, independientemente de su tamaño y su distancia a otros municipios con cajero. La instalación y el mantenimiento de los cajeros por parte de las entidades serían obligatorios en aquellos casos en los que no se cubriera de forma voluntaria, y se determinaría la entidad responsable en función de la cuota de mercado de las entidades en cada provincia. Por otro lado, el [Proyecto de Ley por la que se crea la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero](#), en su disposición final tercera, contempla la modificación de la [Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito](#), incorporando el denominado «Principio de prestación personalizada de los servicios bancarios» (nuevo artículo 5 bis), así como nuevas obligaciones de reporte de datos por parte de las entidades al Banco de España en materia de inclusión financiera (nueva disposición adicional vigesimotercera). No obstante, conviene destacar que ambas modificaciones requieren un desarrollo reglamentario posterior a la aprobación de la ley, por lo que sus implicaciones concretas son aún inciertas.

3.3 Las iniciativas del Banco de España

Esta sección detalla las iniciativas desplegadas por el Banco de España en relación con la inclusión financiera y el acceso a los servicios financieros por parte de los colectivos más vulnerables. Estas iniciativas pueden encuadrarse en tres ámbitos: la elaboración de diversas fuentes de información estadística y su explotación mediante la publicación de diferentes trabajos de análisis e investigación; los programas de educación financiera, y, en el período más reciente, el seguimiento y análisis de las alternativas disponibles para mitigar la vulnerabilidad ante el riesgo de exclusión financiera.

En cuanto a la elaboración y explotación de estadísticas, se pueden destacar cuatro grandes fuentes de información elaboradas en el Banco de España. En primer lugar,

³¹ En particular, existen dos proposiciones sobre esta materia, una remitida al Congreso en mayo de 2022 por parte del Senado ([Proposición de Ley de garantía del servicio de cajero automático en los municipios en riesgo de exclusión financiera](#)) y otra presentada por el Parlamento de Cataluña en agosto de 2022 ([Proposición de Ley de garantía del servicio de cajero automático en los municipios en riesgo de exclusión financiera y de garantía del acceso a los servicios bancarios](#)).

la Encuesta Nacional sobre el Uso del Efectivo (ENE) ofrece información, referida al período 2005-2020, entre otras cuestiones, sobre el acceso a servicios bancarios de efectivo y sobre la evolución de los hábitos de pago, tanto desde la perspectiva de la población general como desde la perspectiva del sector empresarial de comercios y hostelería. No obstante, a partir de 2022 se pone en marcha el *Estudio sobre hábitos en el uso del efectivo*, que sustituye a la ENE. Esta nueva fuente de información, además de mejorar la calidad de las estadísticas recogidas, se centra fundamentalmente en el uso, acceso y aceptación del efectivo, ofreciendo información específica referida a zonas de especial vulnerabilidad ante el riesgo de exclusión financiera, como son los municipios que no cuentan con una oficina bancaria estable. Además, a partir de la edición de 2023 se incorporan nuevas preguntas a la encuesta que permitirán valorar y dar seguimiento a la intensidad de uso de los medios de pago alternativos al efectivo, así como el grado de satisfacción y las dificultades de los clientes a la hora de acceder a dichos servicios.

En segundo lugar, si bien su objetivo principal es obtener información sobre las condiciones financieras de las familias españolas, desde el año 2002 la *Encuesta Financiera de las Familias (EFF)* también recoge información detallada sobre el uso de determinados medios de pago alternativos al efectivo, como son las tarjetas de débito y crédito o la banca *online*. De este modo, es posible analizar la heterogeneidad en los hábitos de pago por grupos de edad, cohorte, nivel educativo y renta, así como su evolución a lo largo de las dos últimas décadas, con especial foco en entornos urbanos (Crespo, El-Amrani, Gento y Villanueva, 2023). Además, dada la preocupación actual por diagnosticar y entender mejor el posible riesgo de exclusión financiera de determinados grupos de población, en la edición de 2022 se incluyeron nuevas preguntas que persiguen cuantificar, entre otras cosas, la confianza de los hogares en las entidades bancarias, la forma en la que las familias prefieren relacionarse con los bancos, las dificultades a la hora de utilizar la banca *online* y la valoración de los distintos servicios que les pudieran prestar las entidades bancarias.

En tercer lugar, si bien la *Encuesta de Competencias Financieras (ECF)* se utiliza para medir el nivel de conocimientos financieros de la población adulta española, también recoge, en su segunda edición, correspondiente al año 2021, información referida a la accesibilidad a servicios bancarios por parte de la población. En particular, incluye preguntas sobre la forma en la que los individuos prefieren relacionarse con un banco y cómo lo hacen, el uso de aplicaciones de móvil y/o web, y los medios utilizados para obtener información a la hora de adquirir un producto. Los resultados de esta segunda edición de la ECF, que estarán disponibles a nivel de comunidad autónoma, se harán públicos a lo largo de 2023.

En cuarto lugar, el Banco de España mantiene una base de datos sobre oficinas bancarias a nivel municipal³² a partir de la información remitida por las entidades al amparo de la *Circular 1/2009*. Además, la normativa sobre *recirculación de billetes y monedas en euros* habilita al Banco de España para solicitar información sobre la localización de los cajeros

³² Registro de oficinas de entidades supervisadas.

automáticos, así como de medios alternativos de acceso al efectivo a las entidades de crédito adheridas al servicio de caja ordinario³³. La riqueza y granularidad de la información geográfica referida a oficinas bancarias y cajeros automáticos ha permitido la realización de diversos estudios sobre el grado de acceso a servicios bancarios presenciales y su evolución a lo largo de los últimos años, con especial énfasis en las zonas rurales [véanse, por ejemplo, Jiménez y Tejero (2018) y Posada (2021)].

Además de la elaboración y explotación de diferentes estadísticas, el Banco de España también ha impulsado diversas iniciativas en el ámbito de la educación financiera. En la medida en que la educación financiera facilita el acceso igualitario a los servicios bancarios, puede considerarse uno de los ejes fundamentales de la inclusión financiera en sentido amplio. En particular, el Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores han impulsado el denominado Plan de Educación Financiera desde el año 2008, que representa la estrategia nacional de educación financiera bajo la marca **Finanzas Para Todos**³⁴. Entre las diferentes iniciativas que conforman este plan, cabe destacar el **Programa escolar de Educación Financiera**, que se puso en marcha en 2012. El programa se dirige a estudiantes de secundaria de centros escolares (públicos, privados, concertados) de toda España y pone a disposición de los centros participantes materiales didácticos sobre finanzas personales que los propios profesores imparten a sus alumnos. Un aspecto relevante es la importancia que han recibido los pilotos, tanto a la hora de diseñar el programa antes de su lanzamiento como a la hora de evaluar sus resultados a corto y a largo plazo (Bover, Hospido y Villanueva, 2018)³⁵.

Finalmente, a raíz de la firma del Protocolo Estratégico para Reforzar el Compromiso Social y Sostenible de la Banca, el Banco de España adquirió el compromiso de dar seguimiento a los avances en la implementación de medidas de fomento de la inclusión financiera por parte de las entidades. Al objeto de cumplir dicho compromiso con las máximas garantías, se han impulsado varias iniciativas en los últimos meses:

Por una parte, el desarrollo de una agenda de investigación que se articula en torno a tres ejes: i) la elaboración de un diagnóstico sobre la vulnerabilidad ante el riesgo de exclusión financiera por parte de determinados colectivos de población, tanto en el ámbito rural como en el ámbito urbano (Alonso, Gutiérrez, Moral-Benito, Posada, Tello-Casas y Trucharte, 2022, y Crespo, El-Amrani, Gento y Villanueva, 2023); ii) el análisis de las diferentes medidas paliativas adoptadas a nivel internacional (este documento), así como su posterior seguimiento, y iii) la elaboración, de forma periódica, de los informes de seguimiento del grado de cumplimiento del protocolo y de la evolución de la vulnerabilidad ante el riesgo de exclusión financiera en sentido amplio. En este sentido, cabe destacar dos actuaciones concretas. Por un lado, la colaboración con las asociaciones bancarias en el proceso de recopilación de la información necesaria que permita analizar la evolución de

33 El Banco de España también mantiene un registro de agentes financieros con información sobre su ámbito geográfico de actuación (https://app.bde.es/age_www/age_www/wias/xml/Arranque.html).

34 A partir de 2022 se ha incorporado también como promotor el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

35 Para más detalles sobre los programas piloto de evaluación, véase <https://www.socialsciceregistry.org/trials/6880>.

las diferentes métricas al objeto de valorar la efectividad de las medidas implementadas. Por otro lado, la incorporación de nuevas preguntas en las encuestas del Banco de España (EHUE, EFF) que facilitarán el seguimiento de la situación de los colectivos más vulnerables en relación con su accesibilidad con los servicios financieros.

Por otra parte, el Banco de España presta apoyo y/o asesoramiento técnico a aquellas entidades interesadas en la realización de programas piloto que permitan evaluar de forma cuantitativa y rigurosa la efectividad de determinadas medidas cuyo objetivo es facilitar el acceso al efectivo y a otros servicios financieros, especialmente entre los colectivos más vulnerables ante el riesgo de exclusión financiera.

4 Consideraciones finales

El proceso de digitalización de los servicios financieros y el cierre de oficinas bancarias inciden directamente sobre la accesibilidad a algunos servicios financieros básicos por parte de aquellos segmentos de la población con menores capacidades digitales. En particular, ante estos desarrollos, los colectivos de personas de edad avanzada y/o residentes en entornos rurales se encuentran expuestos a un mayor riesgo de exclusión financiera.

Para mitigar esta creciente vulnerabilidad, en los últimos años las entidades de crédito, las Administraciones Públicas y otras instituciones han venido adoptando, de manera cada vez más notoria, diversas actuaciones. De acuerdo con el repaso de dichas iniciativas, a nivel nacional e internacional, que se ha presentado en este documento, pueden extraerse las siguientes conclusiones. Desde el ámbito de la iniciativa privada, cabe destacar el despliegue en varios países europeos de redes de puntos de acceso al efectivo compartidas por diferentes entidades bancarias, si bien su implantación es, por el momento, relativamente menor en el caso español, donde las iniciativas privadas se han centrado en agentes financieros, oficinas móviles y cajeros desplazados, principalmente. Respecto a las actuaciones desplegadas en colaboración público-privada, tanto en España como en el resto de los países europeos, destacan los acuerdos entre las entidades de crédito y las empresas de correos, que cuentan con una gran capilaridad en su red de oficinas. Desde el ámbito público, cabe mencionar las ayudas para la instalación de cajeros automáticos en zonas rurales, mientras que la regulación por ley de los niveles de puntos de acceso al efectivo solo se encuentra vigente en Suecia, donde el uso del efectivo es tan minoritario que supone una amenaza sobre la viabilidad de la infraestructura de acceso al efectivo. Finalmente, cabe destacar la iniciativa de los programas piloto puestos en marcha en el Reino Unido, que permiten evaluar la efectividad de las diferentes actuaciones y así identificar las alternativas que mejor funcionan en cada caso concreto.

De cara al futuro, resulta imprescindible identificar, mediante un proceso riguroso de evaluación, cuáles de las diversas iniciativas que podrían implementarse —o que ya se han puesto en marcha— resultan más eficientes para mitigar los riesgos de exclusión financiera anteriormente descritos, tanto en el ámbito geográfico como en lo relativo a los colectivos con menores competencias digitales. En este sentido, es indispensable tener en cuenta las idiosincrasias y las necesidades específicas de cada país a la hora de diseñar las medidas más adecuadas para alcanzar los objetivos propuestos. Ello exige un ejercicio de diagnóstico continuo en cuanto a la mayor o menor incidencia de los riesgos de exclusión financiera y un seguimiento regular de las medidas mitigantes comprometidas.

En este contexto, desde el Banco de España se están contemplando diversas vías de actuación en relación con la inclusión financiera y el acceso a los servicios financieros por parte de los colectivos más vulnerables. En particular, además de las iniciativas relacionadas con la elaboración de estadísticas, con la publicación de informes de diagnóstico y seguimiento, y con los programas de educación financiera, se han impulsado recientemente dos nuevas iniciativas que refrendan el compromiso adquirido por parte del

Banco de España sobre el seguimiento de los avances en la implementación de medidas de fomento de la inclusión financiera por parte de las entidades a lo largo de los últimos meses. Por un lado, se ampliará el alcance de las encuestas para disponer de información sobre la percepción de los diferentes colectivos de población en lo referente a la accesibilidad a los servicios bancarios, que permitirá además analizar el potencial riesgo de exclusión financiera de dichos colectivos y su evolución a lo largo del tiempo. Por otro lado, se está colaborando con las entidades financieras para el posible lanzamiento de programas piloto en nuestro país —como se ha hecho, por ejemplo, en el Reino Unido— que tengan por objeto identificar la efectividad de varias medidas alternativas de acceso a servicios bancarios presenciales en el ámbito rural.

EL PROGRAMA PILOTO COMMUNITY ACCESS TO CASH EN EL REINO UNIDO

El programa piloto Community Access to Cash es una iniciativa independiente respaldada por los principales bancos, asociaciones de consumidores y asociaciones que representan a pequeños comercios del Reino Unido, que comenzó en diciembre de 2020 y se extendió hasta octubre de 2021. El principal objetivo de este programa era proporcionar información a los reguladores y a la industria que guiara sus decisiones de cara a garantizar que el efectivo pudiera seguir siendo una opción viable como método de pago para los consumidores en todo el Reino Unido, y para que las pequeñas empresas pudieran continuar aceptando y depositando efectivo.

El programa consistió en dar apoyo a ocho entidades locales del país para probar, en versión piloto, distintas soluciones escalables que permitieran mantener el acceso al efectivo y a los servicios bancarios básicos. En particular, los pilotos consideraron una amplia gama de soluciones en diferentes ubicaciones, incluidos los nuevos *bank hubs*, que ofrecen servicios bancarios básicos en oficinas compartidas por diferentes entidades. Otras iniciativas evaluadas incluyeron la implantación de *cashback* en tiendas locales, las máquinas automáticas de depósito para pequeñas empresas, servicios digitales para facilitar que las personas obtengan efectivo y administren pequeños cambios, y nuevos cajeros automáticos.

Los pilotos se propusieron como una prueba de concepto para explorar si las diferentes soluciones planteadas cubrían las necesidades de los consumidores, pero no se trató de evaluar la viabilidad comercial de estas¹. Entre los principales resultados de este programa, cabe destacar los siguientes:

- Las soluciones piloto tuvieron más éxito cuando se adaptaron a las necesidades de la comunidad y se llevaron a cabo en asociación con la población local.
- El programa piloto tuvo un impacto importante en la población de rentas bajas, al ofrecer una vía de acceso gratuita al efectivo.
- De todas las soluciones evaluadas, los *bank hubs* cubrieron la mayor parte de las necesidades de la clientela.
- Las personas que más utilizan el dinero en efectivo generalmente no se sienten tan cómodas con la tecnología como el resto de la población, por lo que las soluciones testadas más intensivas en tecnología fueron menos exitosas para este colectivo vulnerable. No obstante, el *cashback* fue relativamente exitoso en algunas comunidades pequeñas.

Finalmente, conviene mencionar que, aunque los pilotos ya han terminado, muchos de los servicios probados siguen en funcionamiento. En efecto, la Junta de Community Access to Cash tomó la decisión de extender dos *bank hubs* hasta, al menos, marzo de 2023 y apoyó la decisión de LINK de implementar el *cashback* a nivel nacional. Además, muchos de los servicios comerciales que formaron parte del piloto, incluidos OneBanks, Sonect y Shrap, han ganado suficiente confianza en su futuro comercial a través de los pilotos para mantener sus servicios funcionando independientemente del programa. Por último, dados los resultados del programa piloto, un acuerdo entre los principales bancos del Reino Unido permitirá la apertura de nuevos *bank hubs* y la instalación de nuevos cajeros automáticos².

¹ Estos pilotos se financiaron a través de fondos privados aportados, entre otras, por las entidades de crédito y por las empresas patrocinadoras.

² <https://www.ukfinance.org.uk/press/press-releases/pivotal-moment-banks-consumer-groups-post-office-and-link-join-forces-help-protect-cash-services>

Bibliografía

- Alonso, María, Eduardo Gutiérrez, Enrique Moral-Benito, Diana Posada, Patrocinio Tello-Casas y Carlos Trucharte. (2022). “La accesibilidad presencial a los servicios bancarios en España: comparación internacional y entre servicios”. Documentos Ocasionales - Banco de España, 2215. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadadas/DocumentosOcasionales/22/Fich/do2215.pdf>
- Armelius, Hanna, Carl Andreas Claussen y André Reslow. (2022). “Withering Cash: Is Sweden ahead of the curve or just special?”. *International Journal of Central Banking*, 1(4). <https://www.ijcb.org/journal/ijcb22q4a3.pdf>
- Banco Central Europeo. (2021). *Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash*. https://www.ecb.europa.eu/paym/groups/erpb/shared/pdf/16th-ERPB-meeting/Report_from_the_ERPB_working_group_on_access_to_and_acceptance_of_cash.pdf
- Banco Central Europeo (2022). *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE)*. https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/space/html/index.en.html
- Banco de España (2018). “Los retos del sector bancario español”. En Banco de España, *Informe Anual 2017*, pp. 83-120. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/17/Descargar/Fich/Inf2017-Cap2.pdf>. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/7511>
- Banco de España (2019). “Consecuencias económicas de los cambios demográficos”. En Banco de España, *Informe Anual 2018*, pp. 255-272. https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/10080/1/InfAnual_2018-Cap4.pdf.
- Banco de España (2020). *Encuesta nacional sobre el uso del efectivo 2020*. https://www.bde.es/f/webbde/INF/MenuVertical/BilletesYMonedas/Estudios_e_informes/Encuesta_Nacional_Efectivo/21-07-09_Encuesta_Nacional_del_efectivo._Resultados_2020_VD_accesible.pdf
- Banco de España (2021). “La distribución espacial de la población en España y sus implicaciones económicas”. En Banco de España, *Informe Anual 2020*, pp. 269-318. https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/InformesAnuales/20/Fich/InfAnual_2020-Cap4.pdf. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/16628>
- Banco de España (2022). *Estudio sobre hábitos en el uso del efectivo*. https://www.bde.es/f/webbde/INF/MenuVertical/BilletesYMonedas/Estudios_e_informes/Estudio_sobre_habitos_efectivo/InformeEjecutivo_Estudio_habitos_uso_efectivo_VF_CE.pdf
- Bover, Olympia, Laura Hospido y Ernesto Villanueva. (2018). “The impact of high school financial education on financial knowledge and choices: evidence from a randomized trial in Spain”. Documentos de Trabajo - Banco de España, 1801. <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/7301/1/dt1801e.pdf>, <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/7301>
- Crespo, L., N. El-Amrani, C. Gento y E. Villanueva. (2023). “Heterogeneidad en el uso de los medios de pago: un análisis a partir de la Encuesta Financiera de las Familias (2002-2020)”. Documentos Ocasionales - Banco de España, de próxima publicación.
- Ferrando, Laura, y Diana Posada. (2023). “Uso del efectivo y de otros medios de pago: ¿cómo está cambiando la forma en que pagamos?”. *Boletín Económico - Banco de España*, 2023/T1, 01. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/23/Fich/be2301-art01.pdf>. <https://doi.org/10.53479/25132>

- Gutiérrez, Eduardo, Enrique Moral-Benito, Daniel Oto-Peralías y Roberto Ramos. (2023). "The spatial distribution of population in Spain: An anomaly in European perspective". *Journal of Regional Science*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jors.12638>. <https://doi.org/10.1111/jors.12638>
- Gutiérrez, Eduardo, Enrique Moral-Benito y Roberto Ramos. (2020). "Tendencias recientes de la población en las áreas rurales y urbanas de España". Documentos Ocasionales - Banco de España, 2027. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/20/Fich/do2027.pdf>. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/14123>
- Jiménez Gonzalo, Concha, y Helena Tejero Sala. (2018). "Cierre de oficinas bancarias y acceso al efectivo en España". *Revista de Estabilidad Financiera - Banco de España*, 34. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/11235>
- Maudos, Joaquín (2022). *Informe sobre la inclusión financiera en España*. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. https://www.ivie.es/wp-content/uploads/2022/02/Informe-sobre-la-inclusi%C3%B3n-financiera-en-Espa%C3%B1a-290622_protegido.pdf
- Posada Restrepo, Diana. (2021). "Infraestructura del efectivo y vulnerabilidad en el acceso al efectivo en España". *Boletín Económico - Banco de España*, 3/2021, Artículos Analíticos. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/17303>

PUBLICACIONES DEL BANCO DE ESPAÑA

DOCUMENTOS OCASIONALES

- 2110 DMITRY KHAMETSHIN: High-yield bond markets during the COVID-19 crisis: the role of monetary policy.
- 2111 IRMA ALONSO y LUIS MOLINA: A GPS navigator to monitor risks in emerging economies: the vulnerability dashboard.
- 2112 JOSÉ MANUEL CARBÓ y ESTHER DIEZ GARCÍA: El interés por la innovación financiera en España. Un análisis con Google Trends.
- 2113 CRISTINA BARCELÓ, MARIO IZQUIERDO, AITOR LACUESTA, SERGIO PUENTE, ANA REGIL y ERNESTO VILLANUEVA: Los efectos del salario mínimo interprofesional en el empleo: nueva evidencia para España.
- 2114 ERIK ANDRES-ESCAIOLA, JUAN CARLOS BERGANZA, RODOLFO CAMPOS y LUIS MOLINA: A BVAR toolkit to assess macrofinancial risks in Brazil and Mexico.
- 2115 ÁNGEL LUIS GÓMEZ y ANA DEL RÍO: El impacto desigual de la crisis sanitaria sobre las economías del área del euro en 2020. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2116 FRUCTUOSO BORRALLO EGEA y PEDRO DEL RÍO LÓPEZ: Estrategia de política monetaria e inflación en Japón. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2117 MARÍA J. NIETO y DALVINDER SINGH: Incentive compatible relationship between the ERM II and close cooperation in the Banking Union: the cases of Bulgaria and Croatia.
- 2118 DANIEL ALONSO, ALEJANDRO BUESA, CARLOS MORENO, SUSANA PÁRRAGA y FRANCESCA VIANI: Medidas de política fiscal adoptadas a partir de la segunda ola de la crisis sanitaria: área del euro, Estados Unidos y Reino Unido. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2119 ROBERTO BLANCO, SERGIO MAYORDOMO, ÁLVARO MENÉNDEZ y MARISTELA MULINO: El impacto de la crisis del COVID-19 sobre la vulnerabilidad financiera de las empresas españolas. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2120 MATÍAS PACCE, ISABEL SÁNCHEZ y MARTA SUÁREZ-VARELA: El papel del coste de los derechos de emisión de CO₂ y del encarecimiento del gas en la evolución reciente de los precios minoristas de la electricidad en España. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2121 MARIO ALLOZA, JAVIER ANDRÉS, PABLO BURRIEL, IVÁN KATARYNIUK, JAVIER J. PÉREZ y JUAN LUIS VEGA: La reforma del marco de gobernanza de la política fiscal de la Unión Europea en un nuevo entorno macroeconómico. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2122 MARIO ALLOZA, VÍCTOR GONZÁLEZ-DÍEZ, ENRIQUE MORAL-BENITO y PATROCINIO TELLO-CASAS: El acceso a servicios en la España rural. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2123 CARLOS GONZÁLEZ PEDRAZ y ADRIAN VAN RIXTEL: El papel de los derivados en las tensiones de los mercados durante la crisis del COVID-19. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2124 IVÁN KATARYNIUK, JAVIER PÉREZ y FRANCESCA VIANI: (De-)Globalisation of trade and regionalisation: a survey of the facts and arguments.
- 2125 BANCO DE ESPAÑA STRATEGIC PLAN 2024: RISK IDENTIFICATION FOR THE FINANCIAL AND MACROECONOMIC STABILITY: How do central banks identify risks? A survey of indicators.
- 2126 CLARA I. GONZÁLEZ y SOLEDAD NÚÑEZ: Markets, financial institutions and central banks in the face of climate change: challenges and opportunities.
- 2127 ISABEL GARRIDO: La visión del Fondo Monetario Internacional sobre la equidad en sus 75 años de vida. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2128 JORGE ESCOLAR y JOSÉ RAMÓN YRIBARREN: Las medidas del Banco Central Europeo y del Banco de España contra los efectos del COVID-19 en el marco de los activos de garantía de política monetaria y su impacto en las entidades españolas. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2129 BRINDUSA ANGHEL, AITOR LACUESTA y FEDERICO TAGLIATI: Encuesta de Competencias Financieras en las Pequeñas Empresas 2021: principales resultados. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2130 PABLO HERNÁNDEZ DE COS: Comparecencias ante la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados, el 25 de octubre de 2021, y ante la Comisión de Presupuestos del Senado, el 30 de noviembre de 2021, en relación con el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2022. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2131 LAURA AURIA, MARKUS BINGMER, CARLOS MATEO CAICEDO GRACIANO, CLÉMENCE CHARAVEL, SERGIO GAVILÁ, ALESSANDRA IANNAMORELLI, AVIRAM LEVY, ALFREDO MALDONADO, FLORIAN RESCH, ANNA MARIA ROSSI y STEPHAN SAUER: Overview of central banks' in-house credit assessment systems in the euro area.

- 2132 JORGE E. GALÁN: CREWS: a CAMELS-based early warning system of systemic risk in the banking sector.
- 2133 ALEJANDRO FERNÁNDEZ CERERO y JOSÉ MANUEL MONTERO: Un análisis sectorial de los retos futuros de la economía española.
- 2201 MANUEL A. PÉREZ ÁLVAREZ: Nueva asignación de derechos especiales de giro. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2202 PILUCA ALVARGONZÁLEZ, MARINA GÓMEZ, CARMEN MARTÍNEZ-CARRASCAL, MYROSLAV PIDKUYKO y ERNESTO VILLANUEVA: Analysis of labor flows and consumption in Spain during COVID-19.
- 2203 MATÍAS LAMAS y SARA ROMANIEGA: Elaboración de un índice de precios para el mercado inmobiliario comercial de España. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2204 ÁNGEL IVÁN MORENO BERNAL y TERESA CAMINERO GARCÍA: Analysis of ESG disclosures in Pillar 3 reports. A text mining approach.
- 2205 OLYMPIA BOVER, LAURA CRESPO y SANDRA GARCÍA-URIBE: El endeudamiento de los hogares en la Encuesta Financiera de las Familias y en la Central de Información de Riesgos: un análisis comparativo. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2206 EDUARDO GUTIÉRREZ, ENRIQUE MORAL-BENITO y ROBERTO RAMOS: Dinámicas de población durante el COVID-19. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2207 JULIO GÁLVEZ: Measuring the equity risk premium with dividend discount models.
- 2208 PILAR CUADRADO, MARIO IZQUIERDO, JOSÉ MANUEL MONTERO, ENRIQUE MORAL-BENITO y JAVIER QUINTANA: El crecimiento potencial de la economía española tras la pandemia. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2209 PANA ALVES, SERGIO MAYORDOMO y MANUEL RUIZ-GARCÍA: La financiación empresarial en los mercados de renta fija: la contribución de la política monetaria a mitigar la barrera del tamaño. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2210 PABLO BURRIEL, IVÁN KATARYNIUK y JAVIER J. PÉREZ: Computing the EU's SURE interest savings using an extended debt sustainability assessment tool.
- 2211 LAURA ÁLVAREZ, ALBERTO FUERTES, LUIS MOLINA y EMILIO MUÑOZ DE LA PEÑA: La captación de fondos en los mercados internacionales de capitales en 2021. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2212 CARLOS SANZ: El peso del sector público en la economía: resumen de la literatura y aplicación al caso español.
- 2213 LEONOR DORMIDO, ISABEL GARRIDO, PILAR L'HOTELLERIE-FALLOIS y JAVIER SANTILLÁN: El cambio climático y la sostenibilidad del crecimiento: iniciativas internacionales y políticas europeas. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2214 CARMEN SÁNCHEZ y JARA QUINTANERO: Las empresas *finotech*: panorama, retos e iniciativas.
- 2215 MARÍA ALONSO, EDUARDO GUTIÉRREZ, ENRIQUE MORAL-BENITO, DIANA POSADA, PATROCINIO TELLO-CASAS y CARLOS TRUCHARTE: La accesibilidad presencial a los servicios bancarios en España: comparación internacional y entre servicios. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2216 BEATRIZ GONZÁLEZ, ENRIQUE MORAL-BENITO e ISABEL SOLER: Schumpeter Meets Goldilocks: the Scarring Effects of Firm Destruction.
- 2217 MARIO ALLOZA, JÚLIA BRUNET, VÍCTOR FORTE-CAMPOS, ENRIQUE MORAL-BENITO y JAVIER J. PÉREZ: El gasto público en España desde una perspectiva europea. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2218 PABLO AGUILAR, BEATRIZ GONZÁLEZ y SAMUEL HURTADO: Carbon tax sectoral (CATS) model: a sectoral model for energy transition stress test scenarios.
- 2219 ALEJANDRO MUÑOZ-JULVE y ROBERTO RAMOS: Estimación del impacto de variaciones en el período de cálculo de la base reguladora sobre la cuantía de las nuevas pensiones de jubilación. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2220 LUIS ÁNGEL MAZA: Una estimación de la huella de carbono en la cartera de préstamos a empresas de las entidades de crédito en España. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2221 SUSANA MORENO SÁNCHEZ: The EU-UK relationship: regulatory divergence and the level playing field.
- 2222 ANDRÉS ALONSO-ROBISCO y JOSÉ MANUEL CARBÓ: Inteligencia artificial y finanzas: una alianza estratégica.
- 2223 LUIS FERNÁNDEZ LAFUERZA, MATÍAS LAMAS, JAVIER MENCÍA, IRENE PABLOS y RAQUEL VEGAS: Análisis de la capacidad de uso de los colchones de capital durante la crisis generada por el COVID-19. (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2224 SONSOLES GALLEGO, ISABEL GARRIDO e IGNACIO HERNANDO: Las líneas del FMI para aseguramiento y prevención de crisis y su uso en Latinoamérica (Existe una versión en inglés con el mismo número).
- 2301 LAURA HOSPIDO, CARLOS SANZ y ERNESTO VILLANUEVA: Air pollution: a review of its economic effects and policies to mitigate them.
- 2302 IRENE MONASTEROLO , MARÍA J. NIETO y EDO SCHETS: The good, the bad and the hot house world: conceptual underpinnings of the NGFS scenarios and suggestions for improvement.
- 2303 IADRIÁN LÓPEZ GONZÁLEZ: Inteligencia artificial aplicada al control de calidad en la producción de billetes.
- 2304 BELÉN AROCA MOYA: Conceptos, fundamentos y herramientas de neurociencia, y su aplicación al billete.
- 2305 MARÍA ALONSO, EDUARDO GUTIÉRREZ, ENRIQUE MORAL-BENITO, DIANA POSADA y PATROCINIO TELLO-CASAS: Un repaso de las diversas iniciativas desplegadas a nivel nacional e internacional para hacer frente a los riesgos de exclusión financiera.