

LA ACTIVIDAD BANCARIA COMO SERVICIO DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL: DE LA REGULACIÓN A LA PRESTACIÓN OBLIGATORIA DE SERVICIOS¹

Banking as a service of general economic interest: from regulation to mandatory provision of services

JAVIER ESTEBAN RÍOS

Profesor Ayudante Doctor. Universidad de Zaragoza. ORCID:
<https://orcid.org/0000-0002-5605-7941>

Revista de Derecho del Sistema Financiero 3
<https://doi.org/10.32029/2695-9569.01.07.2022>
Enero – Junio 2022
Págs. 209–228

RESUMEN: En los últimos tiempos se ha desarrollado un nuevo enfoque para la intervención pública sobre el sector bancario. Dicho enfoque pretende, más allá de garantizar la solvencia y liquidez de las entidades de crédito, configurar auténticos derechos a favor de los particulares, de modo que estos puedan obtener prestaciones consistentes en servicios financieros. Esta técnica encuentra su amparo en la consideración de ciertas áreas de la actividad de las entidades de crédito como servicios de interés económico general, así como en el paralelo establecimiento de obligaciones de servicio público por parte de las autoridades, a fin de asegurar determinados niveles de calidad, seguridad, asequibilidad, accesibilidad o igualdad de trato en las prestaciones.

ABSTRACT: Recently, a new approach to public intervention in the banking sector has been developed. This approach aims not only to ensure the solvency and liquidity of credit institutions, but also to establish rights in favor of individuals, so that they can obtain financial services. This technique is based on the classification of certain areas of the activity of credit institutions as services of general economic interest, and on the parallel establishment of public service obligations by the authorities, in order to guarantee certain levels of quality, safety, affordability, accessibility or equal treatment in the services.

1. El presente trabajo es un resultado de investigación del proyecto financiado por el Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento del Gobierno de Aragón sobre «Derecho Administrativo de la Economía, la Sociedad y el Territorio (ADESTER)», (Referencia: S22_20R) obtenido en convocatoria competitiva.

PALABRAS CLAVE: Banca, Servicios de interés económico general, Obligaciones de servicio público, Servicios financieros, Exclusión financiera, Cuentas de pago básicas.

KEYWORDS: Banking, Services of general economic interest, Public service obligations, Financial services, Financial Exclusion, Payment accounts with basic features.

SUMARIO: I. DE LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD A LA PRESTACIÓN OBLIGATORIA DE SERVICIOS BANCARIOS. II. LA ACTIVIDAD BANCARIA COMO SERVICIO PÚBLICO: UNA MERA HIPÓTESIS. III. LA ACTIVIDAD BANCARIA COMO UN SERVICIO DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL. IV. LAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO Y LAS RESPECTIVAS COMPENSACIONES PARA LOS OPERADORES. V. CONCLUSIONES Y VALORACIÓN. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. DE LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD A LA PRESTACIÓN OBLIGATORIA DE SERVICIOS BANCARIOS

Como es sobradamente conocido, el sector bancario es un sector intensamente regulado y supervisado, cuyo régimen se caracteriza por la incidencia de distintas ramas del ordenamiento que pretenden tutelar objetivos e intereses bien diversos². Así, la normativa bancaria aborda las más variadas áreas de la actividad, estableciendo obligaciones en materias tales como la contratación con la clientela, la publicidad, la formación de los empleados, la solvencia, el apalancamiento o la liquidez, pero también en sede del establecimiento de esquemas de cobertura de depósitos, el sometimiento a procedimientos extraconcursales para la resolución de entidades o la imposición de deberes sobre gobierno corporativo y remuneraciones.

El Derecho bancario, entendido como el conjunto de normas jurídicas que se refieren a la actividad de los bancos³, está integrado por dos clases de fuentes: disposiciones propias del Derecho público, relativas a aspectos institucionales, y normas de Derecho privado, centradas en la operativa bancaria⁴. Esta dualidad de las fuentes deriva del reconocimiento de

2. Lo particularmente incisivo de la intervención sobre la banca se justificaría, entre otros aspectos, en el elevado nivel de riesgo con el que lidian las entidades de crédito, en la necesidad de tutelar a una pluralidad de colectivos afectados por la actividad bancaria (depositantes, contribuyentes, acreedores...) o de proteger intereses de naturaleza pública (estabilidad financiera, crecimiento económico...), así como en el imperativo de mantener la confianza de los agentes implicados en la viabilidad y solvencia bancarias.
3. Definición tradicional y amplia de Derecho bancario formulada por GARRIGUES DÍAZ-CAÑABATE, J., *Contratos bancarios*, Imprenta Aguirre, 1975, p. 1.
4. Podría acudirse a la distinción entre Derecho bancario institucional y Derecho bancario operacional formulada por TAPIA HERMIDA, A. J., “Evolución histórica, situaciones y perspectivas generales del derecho público bancario español”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (dir.): *Estudios de Derecho Público Bancario*, Ceura, 1987, p. 37. En similares términos, incide sobre esta dualidad SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. A., “Sistema de fuentes del derecho bancario: cuestiones”, en COLINO MEDIAVILLA y GONZÁLEZ VÁZQUEZ (dirs.): *Cuestiones controvertidas de la regulación bancaria: gobierno, supervisión y resolución de entidades de crédito*, La Ley, 2018, p. 34.

los bancos como sujetos de naturaleza mercantil que realizan operaciones bancarias, sometidas esencialmente al Derecho privado, en un marco delimitado por una gran cantidad de normas jurídico-administrativas que pretenden tutelar una amplia diversidad de intereses presentes.

Históricamente, el Derecho bancario ha sido calificado como un derecho autónomo, en el que se produce una confluencia de Derecho público y privado, pero con una preeminencia del Derecho mercantil⁵. Sin embargo, desde hace unas décadas, venimos asistiendo a un proceso de consolidación de la intervención pública y del Derecho administrativo, con publicación de áreas históricamente reservadas a la autonomía de la voluntad y a la regulación de Derecho privado⁶. Sea cual fuere la postura adoptada, lo cierto es que resulta verdaderamente complicado tratar de separar las dos corrientes normativas presentes, no pudiendo entenderse la una sin la otra, pues ha venido a establecerse una relación de colaboración entre ambas disciplinas⁷.

Dentro de este marco regulatorio, tradicionalmente, han existido múltiples límites materiales que afectan de forma directa al contenido y condiciones de ciertos servicios bancarios. Así, por ejemplo, están prohibidos los intereses manifiestamente desproporcionados para préstamos⁸, se restringen los intereses a cobrar para determinados descubiertos⁹, o se condicionan los índices que pueden servir de referencia para intereses variables¹⁰.

El enfoque de dichas previsiones se orienta a evitar abusos de los operadores y a mitigar el desequilibrio negocial que existe entre las partes,

5. Sobre la tradicional preponderancia del enfoque mercantil se han pronunciado, por ejemplo, MARTÍN MATEO, R. y SOSA WAGNER, F., *Derecho Administrativo Económico (El Estado y la Empresa)*, Ediciones Pirámide, 1974, p. 81, o ZUNZUNEGUI PASTOR, F., *Derecho del mercado financiero*, Marcial Pons, 2005, p. 32.
6. Ello ha sido especialmente destacable en áreas tales como el gobierno corporativo de las entidades bancarias o las retribuciones de sus directivos, donde la tradicional autonomía de la voluntad se ve cada vez más constreñida por disposiciones jurídico-administrativas de naturaleza vinculante.
7. Acerca de lo necesario de recurrir a un enfoque dual y sobre la complejidad de escindir la regulación jurídico-pública de la jurídico-privada podemos encontrar manifestaciones desde antiguo, así HERNANDO DELGADO, J., "Ordenamiento Sectorial de la Banca y responsabilidad" en *Anales del CUNEF, curso 1977-78*, Colegio Universitario de Estudios Financieros, 1979, p. 285, o LANGLE RUBIO, E., *Manual de Derecho Mercantil Español*, T. III, Bosch, 1959, p. 402.
8. En este sentido, el artículo 1 de la venerable Ley de 23 de julio de 1908 sobre nulidad de los contratos de préstamos usurarios, más conocida como Ley Azcárate o Ley de Represión de la Usura.
9. Así, el artículo 20.4 de la Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo, limita los intereses máximos por descubierto a una tasa anual equivalente de 2,5 veces el interés legal del dinero.
10. De acuerdo con el artículo 26 de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, que recoge condiciones que han de cumplir tales índices. En similares términos, para el crédito inmobiliario, se pronuncia el artículo 21 de la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario.

al ser habitual que las entidades de crédito impongan unilateralmente las condiciones contractuales a sus clientes¹¹.

Esta perspectiva de protección, de extenso recorrido, se ha visto ampliamente superada en los últimos tiempos. Así, desde el año 2017, con la aprobación del régimen de las cuentas de pago básicas, se ha establecido que las entidades de crédito quedan obligadas a ofrecer determinados servicios mediante precios tasados gubernativamente o, directamente, de forma gratuita¹².

Y es que, a través de estas cuentas de pago de básicas, las entidades de crédito adquieren la obligación de prestar una serie de servicios –depósito de fondos, domiciliaciones, tarjeta de débito, transferencias o retirada de dinero en cajeros– a cualquier ciudadano que cumpla ciertos requisitos. Y ello, aplicando unas comisiones máximas fijadas por el Gobierno¹³ –tres euros mensuales– o incluso gratuitamente a las personas en situación de vulnerabilidad¹⁴.

11. La falta de igualdad negocial se ha subrayado, entre otros, por CASTILLO MARTÍNEZ, C. C., *Negociación contractual, desequilibrio importante y protección del consumidor en la contratación bancaria*, Tirant lo Blanch, 2016, o PONCE HUERTA, J., “Introducción a los mecanismos de protección de los clientes de servicios bancarios”, en MUÑOZ MACHADO y VEGA SERRANO (dirs.): *Derecho de la Regulación Económica, X. Sistema Bancario*, Iustel, 2013, p. 636.
12. Herramienta articulada a través de la Directiva 2014/92/UE, de 23 de julio, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas, cuya transposición en España ha tenido lugar mediante el Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones, así como a través de sus diversas disposiciones reglamentarias de desarrollo.
Para aproximarse al régimen de estas cuentas se recomienda la consulta de TAPIA HERMIDA, A. J., “La nueva regulación de las cuentas de pago en la Unión Europea, La Directiva 2014/92/UE, y su trasposición al Ordenamiento español mediante el Real Decreto-Ley 19/2017”, *La Ley Unión Europea*, n.º 56, 2018; PUENTE GONZÁLEZ, I. A., “Comparabilidad de comisiones, traslado y acceso a cuentas de pago: análisis de la evidencia y apuntes para una ley a la luz de la Directiva 2014/92/UE, de 23 de julio de 2014”, *Revista Lex Mercatoria*, n.º 5, 2017; TOMÁS MARTÍNEZ, G., “Hacia una nueva regulación de las cuentas de pago en un contexto de crisis económica: más transparencia y accesibilidad en la Unión Europea”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 44, n.º 120, 2014, o ESTEBAN RÍOS, J., “Las cuentas de pago básicas: ¿el primer paso hacia una nueva vía de intervención pública sobre la actividad bancaria?”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, n.º 158, Aranzadi, 2020.
13. El umbral máximo de comisiones a aplicar, así como ciertas excepciones al mismo, se contienen en el artículo 4 de la Orden ECE/228/2019, de 28 de febrero, sobre cuentas de pago básicas, procedimiento de traslado de cuentas de pago y requisitos de los sitios web de comparación.
14. Los requisitos a cumplir para el acceso a los servicios gratuitos pivotan sobre umbrales de renta familiar y la no titularidad de inmuebles, a excepción de la vivienda habitual. Dichos requisitos se contienen en el Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera.

Habida cuenta de dicha realidad, que parece chocar con la lógica de un mercado abierto –aunque regulado– resultará de singular interés conocer la justificación jurídica que ampara este tipo de iniciativas.

II. LA ACTIVIDAD BANCARIA COMO SERVICIO PÚBLICO: UNA MERA HIPÓTESIS

A la hora de aproximarse al amparo de este tipo de intervención pública sobre la banca, en primer término, y de forma hipotética, podría plantearse la consideración de la actividad bancaria, o de parte de ella, como un servicio público. Esta imprecisa y ambigua noción¹⁵ se vincula con la prestación de servicios indispensables para la colectividad, de carácter regular y continuo, y cuya responsabilidad se atribuye a las Administraciones Públicas¹⁶.

Partiendo de estos factores, y por lo que se refiere a las actividades bancarias, las soluciones han sido diferentes en distintos Estados, en atención a criterios y orientaciones de naturaleza esencialmente política, vinculándose las mismas a la concepción vigente en materia de intervención pública sobre la vida social y económica. Ello ha llevado, por ejemplo, a la declaración de servicio público de parte de la actividad bancaria en Estados como Colombia o Costa Rica, asumiendo la Administración Pública la obligación última de prestación de los servicios¹⁷.

15. La ambigüedad de la noción de servicio público se subraya, entre otros, por ARIÑO ORTIZ, G., *Economía y Estado: crisis y reforma del sector público*, Marcial Pons, 1993, p. 277, afirmando que se trata de un concepto “algo difícil de precisar, enormemente labil, inaprensible desde una sola perspectiva; en suma, un concepto en crisis”.

16. Para una aproximación al concepto de servicio público, así como a su origen histórico y a su evolución, puede consultarse la obra, y la jurisprudencia en ella contenida, de MARTÍN REBOLLO, L., “De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica”, *Revista de Administración Pública*, n.º 100-102, 1983, o QUEZADA RODRÍGUEZ, F., “Origen de la noción de servicio público en el derecho francés y su recepción en el derecho español. Un enfoque crítico”, *Revista de Administración Pública*, n.º 216, 2021. Desde otra perspectiva, analizando la influencia de las normas europeas en esta institución, TORNOS MAS, J., “El concepto de servicio público a la luz del derecho comunitario”, *Revista de Administración Pública*, n.º 200, 2016.

En cualquier caso, como ejemplo de definición de esta figura, puede estarse a la brindada por ARIÑO ORTIZ, G., *Economía y Estado...*, cit., p. 279, quien considera servicio público a “aquella actividad propia del Estado o de otra Administración pública, de prestación positiva, con la cual, mediante un procedimiento de Derecho público, se asegura la ejecución regular y continua, por organización pública o por delegación, de un servicio técnico indispensable para la vida social”.

17. En este sentido, por la proximidad conceptual existente, es de interés la situación en Colombia, donde la Corte Constitucional en distintas sentencias ha venido reconociendo que, pese a que no exista una norma que expresamente lo disponga, “la actividad bancaria es un servicio público, pues sus nítidas características así lo determinan” (Fundamento Jurídico 5.ª de la Sentencia de la Corte Constitucional n.º SU-157/99, de 10 de marzo de 1999, que encuentra refrendo en el FJ.º 3 de la Sentencia n.º C-692/07, de 5 de septiembre de 2007, o en el FJ.º 4 de la Sentencia n.º T-386/12, de 25 de mayo de 2012). Por su parte, en Costa Rica, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de

Sin embargo, por lo que se refiere a España, este modelo parece lejano del actual enfoque de intervención administrativa sobre el mercado crediticio, basado en la aprobación de una densa regulación y en la supervisión de su recto cumplimiento por las autoridades. Aunque, en abstracto, pudiera plantearse una eventual publicación de la actividad bancaria, o de algunas actividades desarrolladas por la banca, la libre competencia que rige en el mercado y la ausencia de un soporte material público se oponen a tal alternativa¹⁸.

Por otra parte, esta dificultad se ve acentuada por la ausencia de la oportuna declaración formal de servicio público, o *publicatio*, que es condición esencial para la existencia de dicha institución, por lo que no se cumplen los requisitos para que concurra uno de estos servicios¹⁹.

Los servicios bancarios son prestados en un mercado abierto, en el que los operadores actúan en régimen de libre competencia, y donde el Estado no asume la obligación jurídica de facilitar –por sí o a través de terceros– prestaciones a los ciudadanos. Ello no obsta, por supuesto, para que la

Justicia reconocería en primera instancia el carácter de servicio público a ciertos servicios prestados por la banca (Sentencia n.º 3012-03), rectificando, no obstante, poco después (Sentencia n.º 9313-04). Acerca del debate en Argentina, PIAGGIO, L. A., “La Banca En los proyectos de reforma financiera: ¿servicio público o actividad de interés general?”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, n.º 385, 2013.

18. Sobre esta posibilidad de considerar servicio público a la actividad bancaria, quizás más teórica que real, se han pronunciado MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., “El control público de la banca” en GÓMEZ-DÉGANO Y CEBALLOS-ZUÑIGA, J. L. (ed.), *Ordenación jurídica del crédito*, Instituto de Estudios Fiscales, 1978, p. 31 y ss., o ANGULO RODRÍGUEZ, E., “La adhesión española a la CEE y la ordenación bancaria” en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (coord.), *Estudios de Derecho Público Bancario*, Ceura, 1987, p. 80. Igualmente, descartando claramente esta consideración, ya desde antiguo, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Estudio Preliminar”, en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (dir.): *Comentarios a la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito*, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, 1989, p. 15 y 16, quien sostiene que se trata de una actividad privada sometida a una fuerte intervención pública.

En sentido contrario, entendiendo que efectivamente procedería calificar la actividad bancaria como servicio público, GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L., “Nacionalización de la banca”, en NIGRO y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (dirs.): *La disciplina publicista del crédito*, CEDAM, 1970, p. 277 y ss. De forma similar, se alude a la necesidad de convertir el sistema de pagos en un servicio público por parte de ANDREU GARCÍA, J. M., “Capitalismo, banca y servicio público”, *Boletín Económico del ICE*, n.º 2971, 2009, p. 22 y 23.

19. En este sentido, PONCE SOLÉ, J., “Bancos privados y servicios de interés general. La Directiva 2014/92/ UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014 y el acceso a cuentas de pago básicas” en BAÑO LEÓN, J. M. (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Tomo III, 2016, p. 2384, o MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., “Estudio Preliminar” en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (coord.), *Estudios de Derecho Público Bancario*, Ceura, 1987, recordando que no es necesario que la Administración Pública sea titular de una actividad para ordenarla y disciplinarla.

apertura a la concurrencia se acompañe del sometimiento de la actividad de la banca al riguroso cumplimiento de un complejo marco normativo que afecta a las más diversas facetas, amparado en la presencia de múltiples intereses públicos y privados²⁰.

III. LA ACTIVIDAD BANCARIA COMO UN SERVICIO DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL

Una vez ha sido descartada la calificación como servicio público, la imposición de obligaciones de prestación de servicios, como las derivadas de las cuentas de pago básicas, podría explicarse a través de la consideración de la actividad bancaria como un servicio de interés económico general (SIEG).

Esta calificación, derivada del Derecho de la Unión, puede aplicarse a los más diversos servicios y englobaría a aquellas actividades económicas directamente relacionadas con intereses generales y con el bien público que, sin una intervención pública, el mercado no lograría realizar en condiciones idóneas de calidad, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato o acceso universal²¹.

Estos servicios de interés económico general carecen de una concreta delimitación *ex ante*, siendo los distintos Estados miembros, sin perjuicio

20. La obtención de la autorización para operar como entidad de crédito implicaría la sumisión voluntaria al conjunto de obligaciones jurídicas derivadas del ordenamiento público bancario, como recuerdan MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., “Sistema bancario y crediticio”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (dir.): *Derecho administrativo económico*, Tomo II, La Ley, 1991, p. 152; NIGRO, M., *Profili pubblicistici del credito*, Giuffrè, 1969, p. 45; MICHAVILA NÚÑEZ, J. M., “Autorizaciones”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (dir.): *Estudios de Derecho Público Bancario*, Ceura, 1987, p. 241, o VEGA SERRANO, J. M., “La regulación bancaria española”, en MUÑOZ MACHADO y VEGA SERRANO (dirs.): *Derecho de la Regulación Económica*, X. *Sistema Bancario*, Iustel, 2013, p. 160 y 161.

21. Para aproximarse a este concepto, amparado en el artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se ha partido de la definición contenida en el apartado primero de la Comunicación *Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa* (COM/2011/0900 final), de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. De igual manera, sobre este particular, se recomienda la consulta de DíEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M., “Los servicios de interés económico general en el ordenamiento comunitario”, en MUÑOZ MACHADO (dir.): *Derecho de la regulación económica*, Tomo I, Iustel, 2010; LAGUNA DE PAZ, J. C., *Servicios de interés económico general*, Civitas, 2009; TORNOS MAS, J., “El concepto de servicio público...”, cit., p. 210 y 211; SUPLOT, A., “Employment, Citizenship, and Services of General Public Interest” en FREEDLAND, M. y SCIARRA, S. (eds.), *Public Services and Citizenship in European Law: Public and Labour Law Perspectives*, Clarendon Press, 1998, o VAN DE WALLE, S., “What services are public? What aspects of performance are to be ranked? The case of «services of general interest»”, *International Public Management Journal*, vol. 11, n.º 3, 2008.

de las competencias que se encomiendan a la Unión²², quienes han de determinar cuáles son los servicios de interés económico general y cómo se van a prestar, encargar y organizar los mismos²³. En esta tarea, dichos Estados miembros van a contar con un relevante margen de discreción²⁴.

En particular, por lo que se refiere a la banca, dada la gran relevancia social y económica de los servicios que se prestan, se ha afirmado la posibilidad de calificar ciertos servicios bancarios como servicios de interés económico general²⁵. De hecho, en diversos Estados miembros existen regulaciones que apuntarían en tal sentido²⁶, habiéndose aludido también a esta eventualidad desde instancias de la Unión²⁷. En consecuencia, parece que será este el marco en el que se desarrollan las cuentas de

22. Existe cierto grado de armonización comunitaria para algunos servicios, como las telecomunicaciones o los servicios postales y energéticos, lo que condiciona el margen de libertad y configuración de los Estados miembros.
23. Sobre este particular, se salvaguardan las competencias nacionales en el artículo 1 del Protocolo n.º 26 anejo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, sobre los servicios de interés general.
24. Margen de discreción referido en la *Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest* [SWD(2013) 53 final/2], pregunta 5, o en la *Comunicación relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general* (2012/C8/02), apartado 46.
25. Sobre esta posibilidad, PONCE SOLÉ, J., “Bancos privados y servicios...”, cit., p. 2391; SUPIOT, A., “Employment, Citizenship, and Services...”, cit., p. 162; GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., “Fundamento y características de la regulación bancaria”, en MUÑOZ MACHADO y VEGA SERRANO (dirs.): *Derecho de la Regulación Económica, X. Sistema Bancario*, Iustel, 2013, p. 50 a 53; JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A., “La función inspectora en el ámbito financiero (la supervisión de las entidades de crédito)” en DÍEZ SÁNCHEZ, J. J. (coord.), *Función Inspectora. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013, p. 30, o GÓMEZ BARROSO, J. L. y MARBÁN-FLORES, R., “Basic financial services: A new service of general economic interest?”, *Journal of European Social Policy*, vol. 23, n.º 3, 2013, p. 336 y 337.
26. Así, incluso antes de la aprobación de la Directiva 2014/92/UE, relativa al acceso de las cuentas de pago básicas, diversos Estados miembros recogían ciertos derechos de acceso a cuentas bancarias y servicios de pago, como Francia, Bélgica, Dinamarca o Finlandia. Otros Estados, como Francia, además, garantizan el acceso a productos de ahorro.
27. A este respecto, la Comisión se hacía eco de la consideración de ciertos servicios bancarios como servicios de interés económico general en un documento elaborado “ad hoc”, el Informe titulado *Los servicios de interés económico general en el sector bancario*, adoptado por la Comisión el 17 de junio de 1998 y presentado al Consejo de Economía y Finanzas el 23 de noviembre de 1998.

De igual manera, en uno de los principales documentos que analizan los servicios de interés económico general se realiza una mención singular a ciertos servicios de pago, a los efectos garantizar su acceso a todo ciudadano. Así, la *Comunicación Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa* (COM/2011/0900 final), apartado 2.2.

pago básicas y la correspondiente garantía del acceso a ciertos servicios financieros.

Sin embargo, la calificación como servicio de interés económico general no se extendería a cualquier servicio prestado por la banca, sino únicamente a aquellos servicios que, considerados como esenciales, no quedan debida y perfectamente cubiertos por el mercado²⁸. Se trata, por tanto, de localizar los ámbitos en los que el mercado falla, a los efectos de introducir las correcciones oportunas que permitan garantizar un acceso adecuado y generalizado por parte de los ciudadanos.

En este caso, como fallo de mercado podría aparecer el fenómeno de la exclusión financiera de ciertos colectivos²⁹. Exclusión financiera que afecta a un número reducido –aunque relevante³⁰– de ciudadanos y que genera efectos indeseados desde el punto de vista de la justicia social, la participación en el normal tráfico jurídico y económico o, incluso, el crecimiento económico y la estabilidad financiera³¹.

28. Consecuencia directamente derivada de la definición de servicios de interés económico general, que se recuerda por PONCE SOLÉ, J., “Bancos privados y servicios...”, cit., p. 2385.

29. La exclusión financiera se considera un fallo de mercado por parte de PONCE SOLÉ, J., “Bancos privados y servicios...”, cit., p. 2385.

30. Para aproximarse a valores cuantitativos relativos a la exclusión financiera en los distintos Estados puede estarse a los datos contenidos en el análisis sobre más de 140 países realizado por DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; KLAPPER, L.; SINGER, D.; ANSAR, S. y HESS, J., *The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution*, Banco Mundial, 2018, cuyos resultados pueden consultarse en los diversos gráficos y tablas accesibles a través de <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/global-financial-inclusion-global-findex-database> (consultada el 22 de febrero de 2022).

31. El fenómeno de la inclusión financiera ha sido estudiado minuciosamente por la doctrina, pudiendo destacarse, sin ánimo de exhaustividad, las obras de ANDERLONI, L.; BAYOT, B.; BLEDOWSKI, P.; IWANICZ-DROZDOWSKA, M. y KEMPSON, E., *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Bruselas, 2008; ARDIC, O. P.; HEIMANN, M. y MYLENKO, N., “Access to financial services and the financial inclusion agenda around the world: A cross-country analysis with a new data set”, *Policy Research working paper*; n.º 5537, 2011; BANCO MUNDIAL, *Finance for all?: Policies and pitfalls in expanding Access*, Banco Mundial, 2008; BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES, *Payment aspects of financial inclusión*, Committee on Payments and Market Infrastructures, 2016; CARBÓ VALVERDE, S. y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, F., “Concepto y evolución de la exclusión financiera: una revisión”, *Cuadernos de Información Económica*, n.º 244, 2010; DEVLIN, J. F., “An analysis of influences on total financial exclusion”, *The Service Industries Journal*, vol. 29, n.º 8, 2009; KEMPSON, E.; WHYLEY, C.; CASKEY, J. y COLLARD, S., “In or out? Financial exclusion: a literature and research review”, *Consumer Research*, n.º 3, 2000; LLORENTE SAN SEGUNDO, I., “La exclusión financiera y el acceso a los servicios bancarios básicos”, *Revista de Derecho Civil*, vol. 6, n.º 1, 2019; SINCLAIR, S., *Financial Exclusion: An Introductory Survey*, Centre for Research into Socially Inclusive Services, Edimburgo, 2001, o WILSON, T., “Consumer credit regulation and rights-based Social justice:

Ello llevaría a considerar servicios de interés económico general a ciertas áreas de la operativa bancaria que se estimen necesarias para garantizar una plena y debida inclusión de los ciudadanos. Estas áreas serían, esencialmente, las que se han visto afectadas por el régimen de las cuentas de pago básicas, vinculándose al depósito de fondos, la retirada de efectivo y las operaciones de pago minoristas. Igualmente, a futuro, y si el mercado no consiguiese dar una respuesta adecuada, podría incidirse sobre la nota de presencialidad en la prestación de ciertos servicios bancarios, a fin de garantizar el adecuado acceso por parte de personas de edad avanzada o en territorios que carecen de sucursales³².

No obstante, al margen de estos servicios esenciales, aparecería un límite infranqueable, que impediría la calificación como servicio de interés económico general. Dicho límite se encontraría en el acceso al crédito en sus distintas facetas - crédito personal, préstamos hipotecarios, tarjetas de crédito o descubiertos en cuentas. Así, obligar a una entidad de crédito a confiar en un particular, asumiendo el correspondiente riesgo, supondría, a mi modo de ver, una intrusión indebida en la esfera de autonomía de la banca³³. A su vez, la justificación material para dicha calificación parece decaer pues, mientras que garantizar el acceso a ciertos servicios de pago o estimular el ahorro resulta coherente con los intereses generales, un derecho a endeudarse resultaría dañino y chocaría con dichos intereses³⁴.

Esta orientación se vería confirmada por la Comisión Europea quien, al abordar el contenido de las cuentas de pago básicas, ha sostenido que el acceso al crédito no debe considerarse como un componente automático

addressing financial exclusion and Meeting the credit needs of low-income Australians”, *UNSW Law Journal*, vol. 35, n.º 2, 2012.

32. Parece que, paulatinamente, los operadores bancarios tratan de dar respuesta a esta problemática a través de distintas herramientas, entre las que destaca la suscripción de protocolos voluntarios, como el orientado a garantizar la adecuada atención financiera de los mayores de 65 años.
33. Respecto del contenido esencial del derecho de libertad de empresa, plasmado en el artículo 38 de la Constitución Española, y que podría resultar afectado por este tipo de intervención, se recomienda la consulta de las Sentencias del Tribunal Constitucional 225/1993, de 8 de julio, Fundamento Jurídico 3.º, o 96/2013, de 23 de abril, Fundamento Jurídico 6.º.
34. Desde este punto de vista, el estímulo del ahorro de los particulares ha llevado a que algunos Estados hayan establecido la posibilidad de los ciudadanos de contratar ciertos depósitos con remuneraciones mínimas fijadas gubernativamente. A este respecto resulta paradigmático el ejemplo francés donde, por una parte, se ha configurado la conocida como *Livret A*, regulada en los artículos 221.1 a 221.8 del *Code monétaire et financier*, que es una corriente remunerada, que puede ser ofertada por cualquier entidad de crédito, y que ofrece una rentabilidad del 0,5% sobre una cantidad máxima de 22.950 euros, exención de comisiones y una exención de tributos sobre los rendimientos obtenidos. De igual manera, aparece también la *Livret d'Épargne Populaire* (LEP), regulada en los artículos 221.13 a 221.17 del *Code monétaire et financier* que, para personas con ingresos más modestos, recoge retribuciones del 1% para fondos depositados hasta 7.700 euros.

de estas cuentas, ni tampoco como un derecho vinculado a las mismas³⁵. Igualmente, en este mismo sentido, la Directiva 2014/92/UE establece que las cuentas de pago básicas no incluyen, por sí mismas el derecho a obtener una tarjeta de crédito ni a generar descubiertos, sin perjuicio de que la entidad y el particular puedan llegar a un acuerdo sobre estos extremos³⁶.

IV. LAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO Y LAS RESPECTIVAS COMPENSACIONES PARA LOS OPERADORES

La consideración de una actividad como servicio de interés económico general tiene como una de sus principales consecuencias la posibilidad de imponer las conocidas como obligaciones de servicio público (OSP) a los operadores en el mercado, que trascienden de la mera ordenación de la actividad, y más específicamente las obligaciones de servicio universal, que garanticen que un determinado servicio está a disposición de cualquier consumidor o usuario³⁷.

De este modo, la libre iniciativa económica en un mercado abierto se ha de cohonstar con la fijación y control del cumplimiento de obligaciones –amparadas en la presencia de intereses generales– que aseguren que el servicio se presta en las condiciones debidas de calidad, seguridad, asequibilidad, accesibilidad o igualdad de trato.

Este tipo de obligaciones son habituales en muy diversos ámbitos económicos, estando vigentes, entre otros, en los sectores de telecomunicaciones, eléctrico, postal o de transporte aéreo y ferroviario. A los anteriores se ha sumado recientemente el sector bancario, pues los deberes impuestos a las entidades de crédito en el marco de las cuentas de pago básicas se enmarcarían dentro de esta noción.

Estas obligaciones de servicio público, como resultado del régimen jurídico-administrativo aplicable, son impuestas coactivamente a los operadores, quienes deberán plegarse a las mismas, so pena de someterse

35. Así, el considerando n.º 11 de la *Recomendación sobre el acceso a la cuenta de pago básica* (2011/442/UE).

36. Así, por ejemplo, la posibilidad de las entidades de crédito de ofrecer descubiertos, a petición del consumidor, se deja en manos de los Estados miembros en el artículo 17.8 de la Directiva 2014/92/UE.

37. Respecto de estas obligaciones, puede consultarse la Comunicación *Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa* (COM/2011/0900 final); MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., “Servicio público, servicio universal y “obligación de servicio público” en la perspectiva del Derecho Comunitario: los servicios esenciales y sus regímenes alternativos”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 39, 2000; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy”, *Revista de Administración Pública*, n.º 150, 1999, p. 68 a 72, o MARTÍ DEL MORAL, A. J. y DE LA TORRE MARTÍNEZ, L., “Las obligaciones de servicio público”, en MUÑOZ MACHADO (dir.): *Derecho de la Regulación Económica*, vol. 4, Iustel, 2010.

a relevantes sanciones y a medidas de ejecución forzosa. No obstante, las mismas habrían de acompañarse de compensaciones, en caso de que las contraprestaciones obtenidas de los receptores de los servicios no alcancen a cubrir los costes derivados de la prestación³⁸. Con ello se alcanzaría un equilibrio entre los intereses generales y la competencia en el mercado, evitando restricciones excesivas de derechos de los operadores o la asunción de cargas económicas demasiado onerosas³⁹.

En este sentido, las soluciones posibles son diversas, contando los Estados miembros con un amplio grado de libertad para configurar las compensaciones y pudiendo provenir las mismas tanto de los presupuestos públicos, como de otras empresas del sector que no se vean obligadas a prestar el servicio de interés económico general considerado⁴⁰. Esta configuración, en particular, debe evitar que las compensaciones puedan favorecer en exceso al receptor, constituyéndose en ayudas de Estado incompatibles con el mercado interior⁴¹.

38. Acerca de estas compensaciones puede consultarse la *Comunicación relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general* (2012/C8/02), de la Comisión Europea.

39. Sobre algunos efectos nocivos del establecimiento de obligaciones de servicio público no convenientemente ponderadas, puede consultarse RODRÍGUEZ, J. M. y SIKORA, I., “Análisis de estrangulamiento de márgenes cuando existen obligaciones de servicio público”, *Anuario de la competencia*, n.º 1/2014, 2014.

40. De hecho, salvo que lo prevea directamente el Derecho de la Unión, no es necesario establecer compensaciones a favor de los operadores, según se ha puesto recientemente de manifiesto en una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa al bono social eléctrico español. Así, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de octubre de 2021, C-683/19, *Viesgo Infraestructuras Energéticas*, apartados 58 a 61.

41. A este respecto destaca la Sentencia del Tribunal de Justicia, de 24 de julio de 2003, asunto C-280/00, *Altmark Trans*, cuyo apartado n.º 95 brinda cuatro criterios que permiten excluir del concepto de ayuda de Estado la compensación derivada de una obligación de servicio público. Así, para que medie esta exclusión, la encomienda a la empresa beneficiaria y las obligaciones de servicio público deberán definirse claramente; los parámetros para el cálculo de la compensación deberán fijarse previamente de forma transparente y objetiva; la compensación no podrá superar total o parcialmente los costes ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público y la fijación de esta compensación se calculará sobre los costes de una empresa media, bien gestionada y dotada de los medios necesarios.

En el particular supuesto del sector bancario, la Comisión Europea ha analizado la compatibilidad de distintas compensaciones vinculadas a obligaciones de servicio público, con motivo de las Decisiones de 13 de febrero de 2002, *on Modernisation of the UK benefit payment system and provision of access to universal banking services through post offices shortened as “Universal Banking Services”* (Ayuda de Estado n.º 514/2001, Reino Unido); de 10 de septiembre de 2005, *on Credit Union Provision of Access to Basic Financial Services - Scotland* (Ayuda de Estado n.º 244/2003, Reino Unido); de 21 de julio de 2009, *on Poste Italiane - distribution of postal savings certificates* (Ayuda de Estado n.º 49/2006, Italia); de 5 de diciembre de 2007, *on Aid to Posten AB* (Ayuda de Estado n.º 642/2005, Suecia); de 27 de febrero de 2007, *on Aid to An Post* (Ayuda de Estado n.º 650/2001, Irlanda), o de 10 de mayo 2007, *on the special rights*

En el particular caso de las cuentas de pago básicas, la normativa de la Unión no regula el establecimiento de este tipo de compensaciones, remitiéndose la misma a la eventual fijación de comisiones y retribuciones por parte de los Estados miembros⁴². Partiendo de esta libertad, por lo que se refiere a España, se ha establecido como compensación general una comisión mensual máxima abonada por los usuarios, que se vincula a las comisiones medias de los servicios prestados. Si el cobro de esta retribución –concretada en tres euros mensuales– garantizase debidamente la cobertura de los costes derivados de la ejecución de las obligaciones de servicio público no sería necesario prever compensaciones adicionales a favor de los operadores⁴³.

Al margen de este supuesto, cuya configuración puede entenderse razonable, resulta censurable que las entidades de crédito no reciban ningún tipo de contraprestación en el caso de sujetos especialmente vulnerables. En estas situaciones, la ausencia de cualquier contraprestación que ayude a cubrir los costes del servicio se traducirá, directamente, en pérdidas para los operadores, máxime si se tiene en cuenta que los sujetos con derecho a esta exención de comisiones no suelen tener la capacidad para contratar otros productos que ofrezcan rentabilidad adicional a las entidades.

Desde luego, es un fin constitucionalmente legítimo que las personas en riesgo de exclusión se vean protegidas y amparadas, pero no que esta protección se haga recaer plenamente en los operadores privados sin ningún tipo de compensación pública. De hecho, esta situación resulta llamativa si se compara con la existente en sede de otros servicios de interés económico general, donde se prevén contraprestaciones, bien de los usuarios o bien del poder público⁴⁴.

granted to La Banque Postale, Caisses d'Epargne and Crédit Mutuel for the distribution of the livret A and livret bleu (C(2007) 2110 final, Francia).

42. La normativa de la Unión contiene únicamente una serie de criterios sobre los eventuales gastos y comisiones que pretendan establecerse, contenidos en el artículo 18 de la Directiva 2014/92/UE.
43. En la actualidad, a la vista del estrechamiento de los márgenes de intereses, derivados de más de una década de tipos mínimos, las entidades de crédito han procedido a incrementar paulatinamente las comisiones percibidas por los servicios más habituales. De este modo, la comisión de tres euros mensuales pudiera alejarse de aquellas generalmente establecidas en el sector, especialmente en el caso de los sujetos que no mantienen vinculaciones o productos adicionales. Para analizar la razonabilidad de esta comisión de tres euros mensuales puede consultarse el comparador de comisiones del Banco de España, accesible desde: https://app.bde.es/csfwciu/GestorDePetitiones?IdOperacion=becsfwciu_InicioComisionesCuentasPago&token=a828fa65-3f5a-48f0-99c8-ff5045277c94 (consultada el 22 de febrero de 2022).
44. La fijación de retribuciones y compensaciones está plenamente asumida en la mayor parte de los sectores, resultando desconcertante que los ciudadanos pudiesen recibir servicios prestados por el mercado en áreas tales como internet, telefonía móvil, electricidad, servicios postales o de transporte sin realizar ningún tipo de abono, y sin que los poderes públicos estableciesen una compensación. De hecho, en uno de los supuestos en los que no existe compensación pública vinculada a la obligación de

La industria bancaria, sin perjuicio de sus especialidades, opera en un sector económico en el que los operadores necesitan cubrir sus costes y obtener la necesaria rentabilidad que asegure su correcto funcionamiento y el apetito de los eventuales inversores. Es por ello que resultaría razonable fijar algún tipo de compensación –pública o del propio sector– a favor de las entidades de crédito que ofrezcan cuentas de pago básicas gratuitas para los usuarios.

Con ello, además, se conseguirían dos finalidades adicionales. Por una parte, se evitaría que las pérdidas derivadas de la prestación del servicio se distribuyesen de forma irregular entre los operadores, generando desventajas competitivas artificiales⁴⁵. Y es que, es esperable que el mayor número de cuentas de pago básicas gratuitas se concentren en entidades que operan en territorios o zonas más económicamente deprimidas, dado que se valora principalmente el criterio renta. Por otro lado, se aseguraría la neutralidad tecnológica, pues es lógico pensar que los costes serán soportados principalmente por las entidades de crédito que cuenten con servicios de atención presencial y, en menor medida, por aquellos operadores que prestan servicios exclusivamente virtuales, pues el acceso a la banca online pudiera ser más complejo para los colectivos destinatarios de protección⁴⁶.

V. CONCLUSIONES Y VALORACIÓN

Recientemente ha aparecido una nueva perspectiva para la intervención pública sobre el sector bancario, cuyo principal objeto es la configuración de auténticos derechos a favor de los particulares. De este modo, además de operarse un control tradicional, que pretende garantizar la solvencia y liquidez de las entidades de crédito, se habilita a los ciudadanos para que puedan obtener prestaciones consistentes en servicios financieros.

Esta posibilidad de exigir servicios financieros por parte de los ciudadanos, con unas condiciones prefijadas en la regulación, encuentra su

servicio público, como es el del bono social eléctrico, se produce un descuento sobre la tarifa – del 25% para consumidores vulnerables y del 40% en caso de vulnerabilidad severa –pero no la gratuidad total del servicio.

45. En este sentido, se proscribía la asignación de obligaciones de servicio público que genere diferencias de trato entre los operadores en el mercado y que no estén justificadas de manera objetiva, de acuerdo con la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 14 de octubre de 2021, C-683/19, Viesgo Infraestructuras Energéticas, apartados 42 a 53. En dicha Sentencia, se considera contrario al Derecho de la Unión que la obligación de servicio público de suministrar electricidad a tarifa reducida a consumidores vulnerables –y la asunción del correspondiente coste– se haga recaer exclusivamente en los operadores que desarrollan simultáneamente actividades de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica, y no en otros operadores.
46. Recuérdese que, como directriz constante de la Comisión Europea, se establece que el marco regulatorio debe ser neutral desde el punto de vista tecnológico, sin apoyar, pero tampoco favorecer, a los operadores en función de su modelo de negocio.

amparo en la calificación de ciertas áreas de actividad de las entidades de crédito como servicios de interés económico general. Así, sin la necesidad de calificar la actividad como un servicio público, pueden establecerse obligaciones sobre los operadores, mediante las que se asegure que las prestaciones se ejecutan con unos determinados niveles de calidad, seguridad, asequibilidad, accesibilidad o igualdad de trato.

En este ámbito, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación para definir un determinado servicio como servicio de interés económico general, así como para determinar los requisitos y forma de organización del mismo. Sin embargo, este margen de discreción no es absoluto, pues el mismo se ve limitado por varias circunstancias. En primer lugar, la eventual existencia de regulación de la Unión que contenga condicionantes relativos al servicio considerado, que habrán de respetarse en virtud del principio de primacía. En segundo término, la necesidad de que concurra un interés general legítimo a tutelar. En tercer lugar, la efectiva detección de un fallo del mercado en la prestación del servicio. Y, por último, la necesidad de prever compensaciones suficientes y equilibradas a favor de los operadores que eviten una alteración de la libre competencia.

Por lo que se refiere a España, al primer ejemplo de esta forma de intervención en el sector financiero –representada por las cuentas de pago básicas– podrían añadirse posteriormente otros, como los relacionados con la promoción del ahorro o con la garantía del acceso a algunos servicios financieros presenciales por parte de personas de edad avanzada o en los territorios que carecen de sucursales bancarias. En todo caso, a la hora de definir nuevas prestaciones garantizadas aparece como límite infranqueable el acceso al crédito, no cabiendo configurar derechos a la obtención de créditos o préstamos por parte de los ciudadanos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ANDERLONI, L.; BAYOT, B.; BLEDOWSKI, P.; IWANICZ-DROZDOWSKA, M. y KEMPSON, E., *Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Bruselas, 2008.
- ANDREU GARCÍA, J. M., “Capitalismo, banca y servicio público”, *Boletín Económico del ICE*, n.º 2971, 2009.
- ANGULO RODRÍGUEZ, E., “La adhesión española a la CEE y la ordenación bancaria” en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (coord.), *Estudios de Derecho Público Bancario*, Ceura, 1987.
- ARDIC, O. P.; HEIMANN, M. y MYLENKO, N., “Access to financial services and the financial inclusion agenda around the world: A cross-country analysis with a new data set”, *Policy Research working paper*; n.º 5537, 2011.

- ARIÑO ORTIZ, G., *Economía y Estado: crisis y reforma del sector público*, Marcial Pons, 1993.
- BANCO MUNDIAL, *Finance for all?: Policies and pitfalls in expanding Access*, Banco Mundial, 2008.
- BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES, *Payment aspects of financial inclusión*, Committee on Payments and Market Infrastructures, 2016.
- CARBÓ VALVERDE, S. y RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, F., “Concepto y evolución de la exclusión financiera: una revisión”, *Cuadernos de Información Económica*, n.º 244, 2010.
- CASTILLO MARTÍNEZ, C. C., *Negociación contractual, desequilibrio importante y protección del consumidor en la contratación bancaria*, Tirant lo Blanch, 2016.
- DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; KLAPPER, L.; SINGER, D.; ANSAR, S. y HESS, J., *The Global Findex Database 2017: Measuring Financial Inclusion and the Fintech Revolution*, Banco Mundial, 2018.
- DEVLIN, J. F., “An analysis of influences on total financial exclusion”, *The Service Industries Journal*, vol. 29, n.º 8, 2009.
- DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M., “Los servicios de interés económico general en el ordenamiento comunitario”, en MUÑOZ MACHADO (dir.): *Derecho de la regulación económica*, Tomo I, Iustel, 2010.
- ESTEBAN RÍOS, J., “Las cuentas de pago básicas: ¿el primer paso hacia una nueva vía de intervención pública sobre la actividad bancaria?”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, n.º 158, Aranzadi, 2020.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Estudio Preliminar”, en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (dir.): *Comentarios a la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito*, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, 1989.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy”, *Revista de Administración Pública*, n.º 150, 1999.
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, J., “Fundamento y características de la regulación bancaria”, en MUÑOZ MACHADO y VEGA SERRANO (dirs.): *Derecho de la Regulación Económica, X. Sistema Bancario*, Iustel, 2013.
- GARRIGUES DÍAZ-CAÑABATE, J., *Contratos bancarios*, Imprenta Aguirre, 1975.
- GÓMEZ BARROSO, J. L. y MARBÁN-FLORES, R., “Basic financial services: A new service of general economic interest?”, *Journal of European Social Policy*, vol. 23, n.º 3, 2013.
- GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L., “Nacionalización de la banca”, en NIGRO y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (dirs.): *La disciplina publicista del crédito*, CEDAM.

- HERNANDO DELGADO, J., "Ordenamiento Sectorial de la Banca y responsabilidad" en *Anales del CUNEF, curso 1977-78*, Colegio Universitario de Estudios Financieros, 1979.
- JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A., "La función inspectora en el ámbito financiero (la supervisión de las entidades de crédito)" en DÍEZ SÁNCHEZ, J. J. (coord.), *Función Inspectora. Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013.
- KEMPSON, E.; WHYLEY, C.; CASKEY, J. y COLLARD, S., "In or out? Financial exclusion: a literature and research review", *Consumer Research*, n.º 3, 2000.
- LAGUNA DE PAZ, J. C., *Servicios de interés económico general*, Civitas, 2009.
- LANGLE RUBIO, E., *Manual de Derecho Mercantil Español*, T. III, Bosch, 1959.
- LLORENTE SAN SEGUNDO, I., "La exclusión financiera y el acceso a los servicios bancarios básicos", *Revista de Derecho Civil*, vol. 6, n.º 1, 2019.
- MARTÍ DEL MORAL, A. J. y DE LA TORRE MARTÍNEZ, L., "Las obligaciones de servicio público", en MUÑOZ MACHADO (dir.): *Derecho de la Regulación Económica*, vol. 4, Iustel, 2010.
- MARTÍN MATEO, R. y SOSA WAGNER, F., *Derecho Administrativo Económico (El Estado y la Empresa)*, Ediciones Pirámide, 1974.
- MARTÍN REBOLLO, L., "De nuevo sobre el servicio público: planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica", *Revista de Administración Pública*, n.º 100-102, 1983.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "El control público de la banca" en GÓMEZ-DÉGANO Y CEBALLOS-ZÚÑIGA, J. L. (ed.), *Ordenación jurídica del crédito*, Instituto de Estudios Fiscales, 1978.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Estudio Preliminar" en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (Coord.), *Estudios de Derecho Público Bancario*, Ceura, 1987.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., "Sistema bancario y crediticio", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (dir.): *Derecho administrativo económico*, Tomo II, La Ley, 1991.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., "Servicio público, servicio universal y "obligación de servicio público" en la perspectiva del Derecho Comunitario: los servicios esenciales y sus regímenes alternativos", *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 39, 2000.
- MICHAVILA NÚÑEZ, J. M., "Autorizaciones", en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (dir.): *Estudios de Derecho Público Bancario*, Ceura, 1987.
- NIGRO, M., *Profili pubblicistici del credito*, Giuffrè, 1969.

- PIAGGIO, L. A., “La Banca En los proyectos de reforma financiera: ¿servicio público o actividad de interés general?”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*, n.º 385, 2013.
- PONCE HUERTA, J., “Introducción a los mecanismos de protección de los clientes de servicios bancarios”, en MUÑOZ MACHADO y VEGA SERRANO (dirs.): *Derecho de la Regulación Económica, X. Sistema Bancario*, Iustel, 2013.
- PONCE SOLÉ, J., “Bancos privados y servicios de interés general. La directiva 2014/92/ UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014 y el acceso a cuentas de pago básicas” en BAÑO LEÓN, J. M. (coord.), *Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al profesor Santiago Muñoz Machado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Tomo III, 2016.
- PUENTE GONZÁLEZ, I. A., “Comparabilidad de comisiones, traslado y acceso a cuentas de pago: análisis de la evidencia y apuntes para una ley a la luz de la Directiva 2014/92/UE, de 23 de julio de 2014”, *Revista Lex Mercatoria*, n.º 5, 2017.
- QUEZADA RODRÍGUEZ, F., “Origen de la noción de servicio público en el derecho francés y su recepción en el derecho español. Un enfoque crítico”, *Revista de Administración Pública*, n.º 216, 2021.
- RODRÍGUEZ, J. M. y SIKORA, I., “Análisis de estrangulamiento de márgenes cuando existen obligaciones de servicio público”, *Anuario de la competencia*, n.º 1/2014, 2014.
- SALVADOR ARMENDÁRIZ, M. A., “Sistema de fuentes del derecho bancario: cuestiones”, en COLINO MEDIAVILLA y GONZÁLEZ VÁZQUEZ (dirs.): *Cuestiones controvertidas de la regulación bancaria: gobierno, supervisión y resolución de entidades de crédito*, La Ley, 2018.
- SINCLAIR, S., *Financial Exclusion: An Introductory Survey*, Centre for Research into Socially Inclusive Services, 2001.
- SUPIOT, A., “Employment, Citizenship, and Services of General Public Interest” en FREEDLAND, M. y SCIARRA, S. (eds.), *Public Services and Citizenship in European Law: Public and Labour Law Perspectives*, Clarendon Press, 1998.
- TAPIA HERMIDA, A. J., “Evolución histórica, situaciones y perspectivas generales del derecho público bancario español”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (dir.): *Estudios de Derecho Público Bancario*, Ceura, 1987.
- TAPIA HERMIDA, A. J., “La nueva regulación de las cuentas de pago en la Unión Europea, La Directiva 2014/92/UE y su trasposición al Ordenamiento español mediante el Real Decreto-Ley 19/2017”, *La Ley Unión Europea*, n.º 56, 2018.
- TOMÁS MARTÍNEZ, G., “Hacia una nueva regulación de las cuentas de pago en un contexto de crisis económica: más transparencia y accesibilidad

- en la Unión Europea”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 44, n.º 120, 2014.
- TORNOS MAS, J., “El concepto de servicio público a la luz del derecho comunitario”, *Revista de Administración Pública*, n.º 200, 2016.
- VAN DE WALLE, S., “What services are public? What aspects of performance are to be ranked? The case of «services of general interest»”, *International Public Management Journal*, vol. 11, n.º 3, 2008.
- VEGA SERRANO, J. M., “La regulación bancaria española”, en MUÑOZ MACHADO y VEGA SERRANO (dirs.): *Derecho de la Regulación Económica, X. Sistema Bancario*, Iustel, 2013.
- WILSON, T., “Consumer credit regulation and rights-based Social justice: addressing financial exclusion and Meeting the credit needs of low-income Australians”, *UNSW Law Journal*, vol. 35, n.º 2, 2012.
- ZUNZUNEGUI PASTOR, F., *Derecho del mercado financiero*, Marcial Pons, 2005.

