

Título: **Protocolo de actuación para favorecer la interacción entre personas con discapacidad y las entidades financieras**

Dirigido a: la **Fundación AVA**



Elaborado por:

- María Serena Morales
- José Arnao García
- María José Secada Cisneros

Grupo 6 de la Clínica Jurídica Pro Bono

Universidad CEU San Pablo

El proyecto al que nos enfrentamos parte de un hecho claro: pese al desarrollo normativo en materia de discapacidades, las personas con ellas siguen encontrando dificultades relevantes en su día a día, por ejemplo, en la interacción con entidades financieras, tanto en el acceso a los servicios como en su utilización. Estas dificultades no constituyen únicamente un problema operativo o de atención al cliente, sino que plantean cuestiones directamente vinculadas al cumplimiento y la aplicación del marco jurídico vigente.

En este sentido, el ordenamiento jurídico español ofrece una base sólida que no solo reconoce derechos, sino que además impone obligaciones concretas en materia de igualdad, accesibilidad y no discriminación. La Constitución Española establece el punto de partida al establecer, en su artículo 9.2, el deber de los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad de todos los españoles sean reales y efectivas, lo que implica la eliminación de obstáculos que dificulten su plenitud. Este mandato se refuerza con el reconocimiento de la dignidad de la persona como fundamento del orden jurídico (artículo 10.1) y con la prohibición general de discriminación (artículo 14). Asimismo, el artículo 49, reformado en 2024, reconoce expresamente el derecho de las personas con discapacidad a ejercer sus derechos en condiciones de igualdad real, imponiendo a los poderes públicos el deber de garantizar su autonomía personal y su inclusión en entornos accesibles.

Este marco se complementa con el enfoque internacional introducido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que traslada el tratamiento de la discapacidad desde una perspectiva asistencial hacia un modelo basado en derechos. La Convención reconoce, entre otros aspectos, el derecho a la accesibilidad (artículo 9), que incluye tanto el aspecto físico como los servicios y las tecnologías de la información, así como el derecho al reconocimiento de la capacidad jurídica en igualdad de condiciones (artículo 12), lo que resulta especialmente relevante en el ámbito financiero. Asimismo, garantiza el acceso a la información en formatos accesibles y comprensibles (artículo 21), lo que obliga a adaptar los canales y contenidos utilizados por las entidades que prestan servicios al público.

En el ámbito europeo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíbe expresamente la discriminación por razón de discapacidad y reconoce el derecho de estas personas a su integración social y participación en la vida de la comunidad. Este marco se ha concretado de forma más específica en la Directiva de la UE 2019/882, que establece los requisitos de accesibilidad aplicables, entre otros, a los servicios bancarios y a los terminales de autoservicio como los cajeros automáticos, imponiendo la obligación de que estos productos y servicios sean utilizables por personas con discapacidad en condiciones igualitarias.

A nivel nacional, el Real Decreto Legislativo 1/2013 desarrolla estos principios y configura la accesibilidad universal, la igualdad de oportunidades y la no discriminación como ejes centrales. Esta norma no solo prohíbe las conductas discriminatorias, sino que introduce obligaciones positivas como la eliminación de barreras y la adopción de ajustes razonables, considerando una vulneración del derecho a la igualdad tanto la discriminación directa o indirecta como el incumplimiento de dichas exigencias.

De manera más específica para el sector financiero, el Real Decreto 193/2023 establece obligaciones concretas de actuación, como la prestación de apoyo por parte del personal de atención al cliente a personas con discapacidad en la realización de gestiones, la accesibilidad de cajeros automáticos y la adaptación de los canales telefónicos y electrónicos. Estas previsiones muestran que la accesibilidad no es una mera opción, sino un requisito exigible en la prestación de servicios financieros.

Finalmente, la Ley 15/2022 y la normativa de protección de consumidores, especialmente tras la reforma introducida por la Ley 4/2022, refuerzan esta protección al reconocer expresamente la prohibición de discriminación en el acceso a bienes y servicios y al introducir el concepto de persona consumidora vulnerable, que incluye a quienes, por sus circunstancias, se encuentran en una situación de especial desprotección. Estas normas subrayan la necesidad de garantizar información accesible, comprensible y adaptada, así como de proporcionar apoyo efectivo en el ejercicio de sus derechos.

En definitiva, este marco normativo configura un estándar claro: las entidades financieras deben garantizar que las personas con discapacidad puedan acceder y utilizar sus servicios en condiciones de igualdad real, lo que implica no solo evitar la discriminación, sino adoptar activamente medidas de accesibilidad, adaptación y apoyo.

Sobre esta base jurídica se justifica la necesidad de desarrollar un protocolo de actuación que permita trasladar estas exigencias jurídicas al funcionamiento cotidiano de las entidades, contribuyendo así a su cumplimiento efectivo.

Ahora bien, la discapacidad no constituye una realidad homogénea, sino que engloba situaciones muy diversas — cognitivas, físicas, sensoriales o de comunicación— que generan barreras distintas en la interacción con las entidades financieras.

Por ello, resulta necesario sistematizar estas situaciones y agruparlas en función de los problemas que plantean, con el objetivo de diseñar un protocolo de actuación práctico, enfocado a la resolución de dificultades concretas y aplicable en el funcionamiento diario de las entidades.

Tras haber llevado a cabo una labor de investigación y análisis de testimonios reales de personas con discapacidad y sus representantes legales acerca de las barreras que encuentran al tratar con entidades financieras, hemos llegado a la conclusión de que estas se pueden resumir en tres grupos principales:

- Inexistencia de un diseño inclusivo, dentro del cual englobamos la inaccesibilidad de canales tanto físico como digitales y las barreras de comunicación e información.
- El sistema legal y operativo excluyente, que incluye la rigidez operativa y tecnológica, así como la exclusión estructural que presenta el sistema financiero (apertura de cuentas, restricciones basadas en la capacidad jurídica o el requerimiento de autorizaciones complejas, entre otras cuestiones).
- Finalmente, la discriminación que experimentan los usuarios con discapacidades al verse privados de su autonomía financiera y sufrir los errores en la atención y relacionados con el factor humano.

1. INEXISTENCIA DE UN DISEÑO INCLUSIVO:

El protocolo actual se basa en una transformación esencial que la **Ley 8/2021** ha implementado en el enfoque legal hacia las personas con discapacidad, al reemplazar el modelo de sustitución (o tutela) por un sistema que se fundamenta en brindar soporte para ejercer la capacidad jurídica. Por lo tanto, la persona con discapacidad debe ser vista como un individuo con todos sus derechos, y las figuras legales deben ser herramientas de apoyo, no de suplantación de su voluntad.

En el terreno financiero, esto significa que la intervención de terceros (familiares, guardadores o curadores) tiene que ser siempre desde el respeto a los deseos, preferencias y voluntad del individuo, evitando acciones como la imposición de decisiones o la exclusión automática de la interlocución directa.

La accesibilidad no solo debe ser vista como una mejora técnica o de calidad del servicio, sino también como un requisito esencial para poder ejercer de manera efectiva la capacidad jurídica. En esta línea, las barreras de comunicación, digitales y físicas no son solo obstáculos operativos; además pueden llegar a restringir la autonomía individual y propiciar condiciones de discriminación indirecta.

En base a esto, las acciones para abordar la inaccesibilidad física, digital y comunicativa deben adaptarse a las diferentes circunstancias legales en las que puede estar una persona.

1. Actuación en supuestos de persona sin medidas formales de apoyo

Si el individuo con discapacidad actúa sin medidas de apoyo formales, la institución financiera tiene el deber de asegurar que sea capaz de funcionar independientemente, a través de la supresión de obstáculos físicos, digitales y comunicativos. Esto supone modificar oficinas, cajeros y canales digitales, además de ofrecer información en formatos que sean comprensibles y accesibles.

En estos casos, la imposibilidad de acceso no solo es una barrera técnica, sino que también puede significar un obstáculo indirecto para el ejercicio de la capacidad jurídica, ya que se le impide a la persona entender o realizar operaciones financieras en condiciones de igualdad.

El personal deberá estar preparado para identificar circunstancias en las que los individuos podrían requerir apoyo específico, incluso si no existe una medida legal formal (por ejemplo, problemas de comunicación o comprensión). En tales situaciones, será necesario proporcionar ajustes como la explicación en un lenguaje claro, la lectura fácil o una mayor duración de la atención, sin requerir la intervención de terceros.

2. Actuación en supuestos de guarda de hecho

Cuando un individuo que ejerza como guardador de hecho esté involucrado, la entidad tiene que considerar este papel como un método legítimo de ayuda, siempre y cuando obre en favor del individuo con discapacidad. Sin embargo, esta intervención no debe suponer la sustitución automática de la voluntad del titular.

La comunicación debe enfocarse principalmente en la persona con discapacidad, usando al guardador como apoyo y no como el único interlocutor. Para lograrlo, es fundamental remover obstáculos de comunicación (como la ausencia de formatos accesibles o el lenguaje técnico) que puedan causar que la entidad solo hable con el acompañante.

Tener un guardador de hecho no exime a la entidad de asegurar que el acceso sea posible tanto en términos físicos como digitales. En cambio, usando herramientas accesibles (documentos en lectura fácil, apps adaptadas, etc.), tiene que garantizar que tanto la persona titular como el apoyo puedan entender y participar en la operación.

3. Actuación en supuestos de curatela

En situaciones donde haya una medida de curatela, la entidad deberá examinar el alcance específico de esta, diferenciando entre funciones de asistencia y, cuando sea necesario, de representación. Para establecer el nivel de intervención del curador en la operación financiera, es fundamental esta delimitación.

La entidad tiene que garantizar el acceso a la información (a través de lectura fácil, lenguaje claro y audio) para la persona con discapacidad, aun cuando el curador tenga que intervenir en ciertas decisiones. Esto es necesario para que la persona pueda ser parte del proceso de toma de decisiones.

En este caso, las barreras de comunicación son especialmente relevantes: si la información no es clara, el curador puede terminar actuando como un sustituto de hecho, lo que va en contra del modelo legal establecido.

La interacción debe estar estructurada de manera que incluya tanto al curador como al titular, evitando prácticas como dirigir toda la información solo a uno de ellos. Esto necesita, una vez más, ajustar los canales de comunicación y suprimir obstáculos cognitivos y sensoriales.

4. Medidas transversales de accesibilidad vinculadas al ejercicio de la capacidad jurídica

En el contexto financiero, la accesibilidad en términos comunicativos, digitales y físicos debe considerarse un requisito para que el consentimiento sea válido. **Si la persona no entiende la información por barreras de accesibilidad, su habilidad para dar su consentimiento informado se ve afectada.**

Las entidades deben asegurar que la accesibilidad abarque todos los canales (cajeros, teléfonos, oficinas, aplicaciones), para impedir que una persona dependa de otros debido a las fallas del sistema.

En particular en los procesos de contratación, se debe proporcionar toda la información pertinente en formatos accesibles (lectura fácil, audio, etc.). Esto es fundamental no solamente en términos de accesibilidad, sino también de protección al consumidor vulnerable.

El personal debe ser capacitado de manera específica no solo en accesibilidad, sino también en el modelo jurídico nuevo de apoyos, para poder impedir de esta forma errores comunes como los siguientes:

- considerar a la persona incapaz,
- dirigirse únicamente a terceros,
- o demandar medidas formales que no son necesarias.

2. EL SISTEMA LEGAL Y OPERATIVO EXCLUYENTE

Junto a las barreras de accesibilidad física y comunicativa, uno de los obstáculos más relevantes identificados en la práctica es la existencia de un sistema legal y operativo excluyente, caracterizado por la rigidez de los procedimientos bancarios y por una configuración estructural que no siempre se adapta a la diversidad funcional de las personas con discapacidad. Este problema no responde únicamente a deficiencias organizativas, sino que plantea una tensión directa con el marco jurídico vigente, que exige garantizar el acceso efectivo y en condiciones de igualdad a los servicios financieros.

En primer lugar, desde una perspectiva operativa y tecnológica, las entidades financieras continúan funcionando, en gran medida, sobre la base de procesos estandarizados y poco flexibles, diseñados para un perfil de cliente que no contempla necesidades específicas de apoyo. Esto se traduce en exigencias como la presencia física obligatoria, la utilización exclusiva de firma manuscrita, o la dependencia de canales digitales que no siempre resultan accesibles o comprensibles. Estas prácticas generan dificultades especialmente en actuaciones básicas como la apertura de cuentas, la contratación de productos o la realización de gestiones ordinarias.

Sin embargo, este modelo resulta difícilmente compatible con las exigencias del ordenamiento jurídico. El **Real Decreto Legislativo 1/2013** establece la obligación de adoptar ajustes razonables para garantizar la igualdad de oportunidades, mientras que la **Ley 15/2022** prohíbe expresamente la denegación de dichos ajustes. Asimismo, la **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 9**, impone la obligación de asegurar la accesibilidad también en el ámbito de los servicios y tecnologías. En consecuencia, la falta de alternativas operativas no puede considerarse una mera limitación técnica, sino que puede constituir una forma de discriminación indirecta.

Por ello, el protocolo debe contemplar una flexibilización de los procesos bancarios, incorporando soluciones como sistemas alternativos de identificación y consentimiento —firma biométrica, reconocimiento de voz o huella— y procedimientos adaptados caso por caso. Estas medidas no solo mejoran la experiencia del usuario, sino que permiten dar cumplimiento efectivo a las obligaciones legales en materia de accesibilidad y no discriminación.

En segundo lugar, el carácter excluyente del sistema se manifiesta de forma especialmente intensa en el ámbito de la capacidad jurídica y la toma de decisiones. Tradicionalmente, las entidades financieras han operado bajo una lógica de sustitución, en la que la intervención de representantes legales (tutores, curadores) ha supuesto en la práctica la pérdida de autonomía de la persona con discapacidad en la gestión de sus asuntos financieros.

Este enfoque resulta incompatible con el cambio de paradigma introducido por la **Convención (artículo 12)** y por la **Ley 8/2021**, que establecen un modelo basado en el apoyo en la toma de decisiones y en el respeto a la voluntad, deseos y preferencias de la persona. En este sentido, la persona con discapacidad debe ser considerada titular plena de derechos, y las figuras de apoyo deben actuar como instrumentos que faciliten su ejercicio, no como mecanismos de sustitución automática.

En el ámbito financiero, esto exige rediseñar los procedimientos para permitir fórmulas más flexibles, como la posibilidad de que el cliente designe un asistente financiero de confianza, que le acompañe en la gestión de sus operaciones sin desplazar su capacidad de decisión. Este modelo permite conjugar la seguridad jurídica con el respeto a la autonomía personal, evitando prácticas como la exclusión de la interlocución directa o la imposición de decisiones por terceros.

En tercer lugar, la exclusión estructural se refleja en procedimientos concretos como la apertura de cuentas bancarias o la contratación de productos financieros, donde con frecuencia se imponen restricciones basadas en la capacidad jurídica o se exigen autorizaciones complejas que dificultan el acceso. Estas prácticas pueden derivar en situaciones de exclusión financiera, especialmente cuando no se valoran adecuadamente las circunstancias individuales ni se ofrecen alternativas adaptadas.

Desde la perspectiva normativa, estas limitaciones deben ser revisadas a la luz de los principios de igualdad, accesibilidad y protección del consumidor vulnerable. La **Ley 4/2022** refuerza esta idea al reconocer la necesidad de una protección específica para aquellas personas que, por sus circunstancias, se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, lo que incluye a muchas personas con discapacidad en el ámbito financiero.

Por último, la rigidez operativa y tecnológica también se traduce en una falta de evaluación y adaptación continua de los sistemas internos. La ausencia de mecanismos de revisión periódica impide detectar barreras y corregirlas, perpetuando

dinámicas excluyentes. Frente a ello, el **artículo 9 de la Convención** exige una supervisión activa de la accesibilidad, lo que implica que las entidades deben analizar de forma continua sus procesos, herramientas tecnológicas y canales de atención.

En definitiva, el sistema legal y operativo vigente presenta inercias estructurales que dificultan el acceso y uso de servicios financieros en condiciones de igualdad, a pesar de la existencia de un marco normativo claro que exige lo contrario. Por ello, el protocolo de intervención debe ir más allá de soluciones puntuales y apostar por una transformación estructural, basada en tres ejes fundamentales:

- la flexibilización de procesos y requisitos operativos,
- la incorporación de modelos de apoyo en la toma de decisiones,
- y la eliminación de barreras estructurales en procedimientos clave como la apertura de cuentas o la contratación.

Solo a través de este enfoque será posible alinear el funcionamiento real de las entidades financieras con las exigencias del ordenamiento jurídico y garantizar una inclusión financiera efectiva, basada en la autonomía, la dignidad y la igualdad real de las personas con discapacidad.

3. Soluciones jurídicas frente a la discriminación derivada de la pérdida de autonomía financiera y del factor humano en la atención

La discriminación que experimentan las personas con discapacidad en su relación con las entidades financieras no solo deriva de barreras estructurales o tecnológicas, sino también de factores vinculados a la actuación humana, como la presunción de incapacidad, el trato paternalista o la sustitución injustificada de su voluntad. Estas prácticas pueden traducirse en una privación efectiva de su autonomía financiera y, en consecuencia, en una vulneración del principio de igualdad y del derecho al ejercicio de la **capacidad jurídica** en condiciones de igualdad. Por ello, resulta necesario articular soluciones que, desde el propio ordenamiento jurídico, permitan corregir estas disfunciones y garantizar una atención respetuosa con los derechos de la persona.

En primer lugar, la respuesta debe construirse sobre el modelo de **apoyos a la capacidad jurídica** introducido por la Ley 8/2021, que sustituye el sistema tradicional de representación por uno basado en el respeto a la voluntad, deseos y preferencias de la persona. En este marco, figuras como la **curatela asistencial**, los **poderes preventivos** o los **mandatos voluntarios** permiten articular mecanismos de acompañamiento sin sustituir la capacidad de decisión. En el ámbito financiero, esto implica que las entidades deben dirigirse siempre a la persona con discapacidad como titular de la relación jurídica, evitando desplazar la interlocución a terceros salvo que exista una justificación legal y respetando, en todo caso, las decisiones adoptadas con apoyo. Asimismo, debe facilitarse la posibilidad de que la persona designe asistentes o apoyos en la gestión de sus asuntos financieros, sin que ello suponga una pérdida de control sobre sus recursos.

En segundo lugar, resulta esencial reforzar la validez del consentimiento prestado por la persona mediante la aplicación de la figura del **consentimiento informado** en términos materiales. Desde una perspectiva jurídica, el consentimiento solo puede considerarse válido si es libre, consciente y comprensible, lo que exige adaptar la información a las circunstancias concretas del cliente. En este sentido, las entidades financieras deben garantizar que la información precontractual y contractual se presenta en formatos accesibles y comprensibles como lenguaje claro o lectura fácil, así como verificar activamente que la persona ha entendido el contenido antes de prestar su consentimiento. De lo contrario, se corre el riesgo de incurrir en una vulneración del principio de **transparencia** y en una posible situación de **discriminación indirecta**.

En tercer lugar, cobra especial relevancia la figura de los **ajustes razonables**, que constituyen una obligación jurídica exigible y no una mera recomendación. Estos ajustes implican la adopción de medidas necesarias y proporcionadas para adaptar la atención y los procedimientos a las necesidades específicas de cada persona. En la práctica, esto puede traducirse en la flexibilización de procesos, la adaptación de los tiempos de atención, la utilización de apoyos en la comunicación o la simplificación de trámites. La negativa a adoptar estos ajustes, cuando resultan necesarios, puede constituir una forma de **discriminación**, lo que refuerza la necesidad de integrarlos de manera sistemática en la actuación de las entidades financieras.

Por otro lado, los errores derivados del factor humano en la atención no pueden considerarse meras incidencias aisladas, sino que tienen relevancia jurídica en la medida en que pueden generar **responsabilidad para la entidad**. En este sentido, las entidades financieras responden por la actuación de su personal cuando se produce un trato discriminatorio, una prestación defectuosa del servicio o una vulneración de derechos. Para prevenir estas situaciones, resulta imprescindible establecer protocolos internos de actuación, sistemas de supervisión y mecanismos de revisión de decisiones, así como canales de reclamación accesibles y eficaces. Todo ello se enmarca en la idea de debida **diligencia organizativa**, que exige a las entidades adoptar medidas proactivas para garantizar el cumplimiento normativo y la protección de los usuarios.

Asimismo, el propio protocolo de actuación puede configurarse como un instrumento de **autorregulación** con relevancia jurídica, en la medida en que establece estándares internos de conducta y buenas prácticas. Su correcta implementación no solo contribuye a mejorar la atención a las personas con discapacidad, sino que también refuerza la seguridad jurídica de la entidad, al proporcionar criterios claros de actuación y reducir el riesgo de conductas discriminatorias o negligentes. De este modo, el protocolo se convierte en una herramienta clave para trasladar los principios jurídicos de igualdad, accesibilidad y autonomía al funcionamiento cotidiano de las entidades financieras.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que las personas con discapacidad pueden ser consideradas **consumidores vulnerables**, lo que implica la aplicación de un nivel reforzado de protección. Esta condición exige extremar las garantías en la información, la contratación y la prestación de servicios, así como establecer mecanismos específicos de prevención de abusos o situaciones de desprotección. En el ámbito financiero, esto se traduce en la necesidad de adoptar medidas adicionales de control, seguimiento y acompañamiento, asegurando que la persona pueda ejercer sus derechos de manera efectiva y sin interferencias indebidas.

En definitiva, la solución jurídica a la discriminación derivada de la pérdida de autonomía financiera y del factor humano en la atención no pasa por limitar la capacidad de la persona con discapacidad, sino por adaptar el sistema a sus necesidades mediante apoyos, ajustes razonables y mecanismos de garantía. Solo así es posible asegurar un ejercicio real y efectivo de sus derechos en condiciones de igualdad.