

INFORME DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA IPRO 3/2022 INFORME SOBRE LA CONCENTRACIÓN BANCARIA EN GALICIA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA

Pleno:

D. Ignacio López-Chaves y Castro, presidente.

D. Daniel Neira Barral, Vocal / secretario.

D^a. María Teresa Cancelo Márquez, Vocal

Santiago de Compostela, 29 de diciembre de 2022

Índice

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.- PRESENTACIÓN Y BASE JURÍDICA..... | 4 |
| II.- ANTECEDENTES..... | 7 |
| III.- INTRODUCCIÓN..... | 9 |
| IV.- CARACTERÍSTICA DE LA COMPETENCIA EN EL MERCADO BANCARIO..... | 18 |
| V.- MERCADO OLIGOPOLISTICO BANCARIO Y SUS RIESGOS..... | 20 |
| VI.- EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN DEL MERCADO BANCARIO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DESDE 2016..... | 25 |
| VII.- EL MERCADO BANCARIO EN GALICIA..... | 31 |
| VIII.- COMPETENCIA EN EL MERCADO BANCARIO DE GALICIA..... | 42 |
| IX.- CONCENTRACION BANCARIA Y ACCESO AL EFECTIVO..... | 61 |
| X.- ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS PARA FACILITAR EL ACCESO AL EFECTIVO..... | 77 |
| XI.- ACTIVIDAD BANCARIA COMO SERVICIO DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL..... | 85 |
| XII.- CONCLUSIONES..... | 93 |

I.- PRESENTACIÓN Y BASE JURÍDICA

En el año 2017 la Comisión Gallega de la Competencia (CGC) aprobó el *Informe sobre la Concentración Bancaria en Galicia desde el punto de vista de la Competencia* (a partir de ahora *Informe CGC 2017*).

En sus conclusiones se afirmaba que aunque el mercado bancario gallego presentaba un elevado nivel de concentración superior a la media europea y a la media española, señalaba que lo cierto era que la relación entre la estructura de un mercado y el nivel de competencia existente en el mismo no dependía exclusivamente de los niveles de concentración del sector¹ y por ello se indicaba que en el mercado bancario gallego confluían una serie de características que ayudaban a crear un marco favorable a la existencia de competencia. Señalaba como las más importantes de esas características las siguientes:

- Que a pesar del elevado nivel de concentración ninguna empresa tenía una posición dominante.
- Que no había barreras de entrada significativas que impidan la entrada de nuevas entidades o un aumento de la presencia de las que ya están en el mercado.

¹ Esta misma idea es mantenida en otros informes y artículos sobre concentración bancaria. "(...) Tradicionalmente, los indicadores de la estructura del mercado, como el número de bancos y la concentración bancaria, se han considerado como los principales determinantes de la competencia. Sin embargo, encontramos que estas variables no tienen un impacto significativo en la competencia, siempre que se incluyan otras variables explicativas relevantes en la especificación del modelo." BIKKER, J. SPIERDIJK, L., FINIE, P. "Market structure, contestability and institutional environment: the determinants of banking competition". DNB Working Paper, nº156, The Nederlandsche Bank, 2007. p. 21.

También Joaquín Maudos señala que "El aumento de la concentración no implica necesariamente una reducción de la competencia, sobre todo teniendo en cuenta el avance hacia la unión bancaria europea. No obstante, en muchos casos, la dimensión geográfica relevante para juzgar la competencia no es la nacional". Maudos, J., *La concentración regional del mercado bancario español*, Cuadernos de Información Económica nº 251, marzo abril 2016, p.61.

Igualmente Jaime Zurita en el Documento de trabajo del BBVA "Análisis de la concentración y competencia en el sector bancario" señala que "**Los resultados del análisis** del efecto de estas variables sobre la competencia bancaria en los 76 países incluidos en el estudio cuestionan la creencia tradicional de la literatura sobre concentración y competencia, pues **muestran que el grado de concentración de la industria bancaria no tiene un impacto significativo sobre el nivel de competencia**" Zurita, J. "Análisis de la concentración y competencia en el sector bancario" en Documento de Trabajo, septiembre 2014, BBVA Research, p. 20.

- Que había una serie de entidades como el BBVA, Caixabank o Bankia que tenían una fuerte presencia en el mercado bancario español y una marca de renombre, por lo que sus posibilidades de ejercer presión competitiva en el mercado gallego eran mayores de lo que indicaban sus cuotas de mercado.
- Que la generalización de la banca “en línea” hacía desaparecer las fronteras geográficas de los mercados y permitía a los consumidores y a las empresas operar con un número cada vez más elevado de entidades, aunque no tengan oficina en la Comunidad Autónoma de Galicia.
- Que no existían impedimentos legales ni fácticos relevantes que impidiesen a los clientes de un banco cambiar a otra entidad.
- Que la gran cantidad de servicios que configuran el negocio bancario permitía que una entidad se pudiese diferenciar del resto por los servicios que ofrece o la forma que los presta.
- Que la estricta regulación y supervisión a la que están sometidas las entidades de crédito puede dificultar que se pongan en práctica conductas anticompetitivas.

Habiendo transcurrido 4 años desde la elaboración de ese *Informe CGC 2017*, el Pleno de la CGC de fecha 5 de julio de 2021 consideró conveniente actualizarlo así como analizar la realidad actual de alguna de sus conclusiones, especialmente la disminución de oficinas bancarias en las zonas rurales que lleva consigo la reducción de la capacidad de elección o de cambio de banco para aquellas personas que buscan entidades de crédito con oficina en su localidad, lo que podría complicar el juego de la competencia en determinadas zonas o entre determinados sectores de la población.

La promoción de la competencia, que es un pilar fundamental de actividad de las Autoridades de Competencia, persigue mejorar la calidad de la intervención de los poderes públicos y trata de evitar que como consecuencia de la misma se produzca, indeseadamente para la sociedad, un daño para la competencia que no esté justificada por la existencia de intereses públicos. No corresponde a las autoridades de competencia definir las políticas públicas, pero si pueden aportar propuestas para que el desarrollo de estas sean lo más eficiente posible para el mercado.

Por ello, este Pleno, además de resolver los expedientes derivados de presuntas prácticas contrarias a la competencia, donde su función tiene un carácter esencialmente reactivo, ha tomado conciencia de la necesidad de adoptar un enfoque proactivo en la mejora del funcionamiento competitivo de los mercados en Galicia entendiendo que para ello debe ejercer de manera lo más intensa posible, sus atribuciones en materia de promoción de la competencia y de garantía de la unidad de mercado.

Desde esta amplia perspectiva y adoptando el indicado enfoque proactivo, este Pleno se ha planteado la necesidad de actualizar el referido *Informe CGC 2017* añadiendo un análisis sobre el cierre de oficinas de entidades bancarias, sobre todo en zonas rurales, así como el valorar los instrumentos para poner remedio a esa situación desde la gestión de políticas públicas que deban de estar condicionadas a que no afecten al juego de la competencia. El fenómeno de la concentración bancaria ha sido la tónica común en España desde el año 2008². La misma no solo ha afectado al número de entidades de crédito sino también a su capacidad instalada o presencia de oficinas en el territorio, no siendo Galicia en esto una excepción, por lo que esta reducción del número de operadores hace que la posibilidad de acuerdos colusorios o de prácticas contrarias a la competencia se haya incrementado³.

² Como señala la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia "Desde la crisis de 2008, el sector financiero en España viene experimentando un proceso de reducción del número de oficinas bancarias como consecuencia, principalmente, de dos fenómenos: (i) por un lado, las operaciones de concentración del sector bancario han dado lugar a cierres de oficinas bancarias y de los cajeros automáticos vinculados a estas; (ii) por otro, una mayor digitalización en la provisión de los servicios financieros." Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos E/CNMC/003/21, CNMC, 2022, p. 11.

³ El proceso de concentración ha afectado especialmente al mercado bancario español desde la crisis de 2008, por encima de la media europea de esos años. Así Joaquín Maudos señala que "En los años trascurridos desde el inicio de la crisis en 2008, el número de entidades de crédito se ha reducido en España un 40%, frente a un 17% en la eurozona. Ha sido de tal intensidad la caída en el número de entidades que España es el segundo país de la eurozona donde más ha caído la cifra, solo por detrás de Chipre y casi similar a Grecia. En las grandes economías europeas también ha descendido el número de bancos, pero con intensidades bien distintas: 36% en Francia, 20% en Italia y 11% en Alemania." Maudos, J., *La concentración regional del mercado bancario español*, Cuadernos de Información Económica nº 251, marzo abril 2016, p.50. En este sentido Paula Cruz-García, Juan Fernández de Guevara y Joaquín Maudos en el artículo *Concentración y competencia bancarias en España: el impacto de la crisis y la reestructuración* afirman que "El sector bancario español ha experimentado una profunda transformación en los últimos años para corregir los desequilibrios que acumuló en los años de expansión, hasta 2008. La principal vía por la que este sector se ha reestructurado ha sido la de las fusiones, lo que se ha traducido en un importante aumento de la concentración del mercado. Así, como muestra el gráfico 1, el número de entidades de crédito ha caído un 43 % de 2008 a 2016, lo que supone 155 competidores menos hasta situarse en 207. Es una caída muy superior a la que ha



La Comisión Gallega de la Competencia (CGC) es la Autoridad de Competencia en Galicia, que se configura, como se recoge en el artículo 38 de la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico de Galicia, como el órgano colegiado independiente encargado de la aplicación en la Comunidad Autónoma de Galicia de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia, (LDC) según los criterios establecidos por la Ley 1/2002, de coordinación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de defensa de la competencia. Las previsiones recogidas en dicha ley 14/2013 son desarrolladas en el Decreto 118/2016, de 4 de agosto, por el que se crea el Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia y se aprueban sus estatutos (en adelante "Decreto 118/2016").

En esta línea de promocionar la competencia en Galicia, el artículo 26, párrafo 2º, en sus letras g) y n), del Decreto 118/2016 asigna a este organismo, como función: g) "Vigilar el funcionamiento competitivo de los mercados para garantizar los niveles de competencia efectiva en los mismos en beneficio de las personas consumidoras y usuarias de Galicia" y n) "Emitir informe sobre la posible vulneración de la normativa de unidad de mercado en aquellos casos que se consideren de interés para el mantenimiento o la defensa de la libre competencia en la Comunidad Autónoma de Galicia".

Por lo expuesto, el Pleno, que es quien tiene atribuida esta competencia, considera de interés la elaboración del presente informe elaborado con ánimo de contribuir al análisis de la situación competitiva del mercado bancario en Galicia, así como el de las medidas públicas que tratan de paliar el cierre de sucursales y su

tenido lugar, en media (ponderada), en los doce países de la eurozona mostrados en el gráfico (25 %)." Cruz-García, P., Fernández de Guevara J. y Maudos J., *Concentración y competencia bancarias en España: el impacto de la crisis y la reestructuración* en Revista de estabilidad Financiera, núm. 34, mayo 2018, p. 61.

Por último, en el "Análisis de la concentración y competencia en el sector bancario" Jaime Zurita afirma que "En cuanto a la concentración del sector bancario español desde 2007, podemos concluir que: 1) el número de entidades se va reduciendo desde 2009, especialmente en el subsector de cajas de ahorros, categoría que prácticamente ha desaparecido en los últimos cuatro años. La creación de SIPs en 2010 y el traspaso de activos a Sareb en 2012 contribuyen a incrementar la concentración; 2) la concentración del sector va aumentando desde 2007 de manera continua; 3) a pesar de ello, el grado de concentración es muy bajo, correspondiente a un sistema bancario competitivo; y 4) no hay una entidad dominante en el sector. En cuanto a la estabilidad del sector, ha pasado un periodo muy convulso reflejo de la crisis financiera y el proceso de reforma. La inestabilidad del sector va aumentando durante la crisis y el número de entidades se reduce notablemente. La rotación de entidades es muy alta desde 2010." Zurita, J. "Análisis de la concentración y competencia en el sector bancario" en Documento de Trabajo, septiembre 2014, BBVA Research.



consecuencia en lo que significa de limitación del acceso al numerario en determinados ayuntamientos de Galicia.

Analizada la situación planteada el Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia (CGC), en su reunión de 16 de diciembre de 2022, con la composición expresada y siendo ponente D. Ignacio López-Chaves y Castro, acordó aprobar la emisión del presente informe de Promoción de la Competencia (IPRO), al amparo de lo dispuesto en el art. 26.2 g) y n) del Decreto 118/2016, de 4 de agosto, por lo que se crea el Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia y se aprueban sus estatutos.

II.- ANTECEDENTES

1º.- Con fecha 5 de julio de 2021, el Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia examinó la conveniencia de actualizar el *Informe sobre la Concentración Bancaria en Galicia desde el punto de vista de la Competencia* del año 2017 y acordó, tomando como base ese documento, la elaboración de oficio de un Informe de Promoción de la Competencia para la actualización del mismo y se designó como ponente a D. Ignacio López-Chaves Castro.

2º.- Con fecha 19 de julio de 2021 se solicitó a las entidades bancarias Abanca Corporación Bancaria S.A., AndbankEspaña S.A., Arquia Bank S.A., Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A, Banco Caminos S.A., Banco de Sabadell S.A, Banco Santander S.A., Bancofar S.A., Bankinter S.A., Caixabank S.A., Deutsche Bank, S.A.E., Ibercaja Banco S.A., Kutxabnak S.A., Liberbank S.A., Renta 4 Banco, S.A., Targo Bank, S.A. Unicaja Banco S.A. su colaboración con el envío de la siguiente documentación:

1º.- Relación de oficinas abiertas de la entidad bancaria en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia a fecha de 30 de junio de 2021, con indicación de la provincia y municipio donde se encuentren.

2º.- Horarios que tienen dichas oficinas para: - atención al público de las oficinas - horario de caja o para operaciones en efectivo - horario de caja para personas sin cuenta en esa entidad bancaria.

3º.- Relación de cajeros automáticos de la entidad bancaria en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia a fecha 30 de junio de 2021, con indicación de la provincia y municipio donde se encuentren.

3º.- A ese requerimiento contestaron, enviando la información solicitada, las siguientes entidades bancarias: Abanca Corporación Bancaria S.A., Arquia Bank S.A., Banco Caminos S.A., Bancofar S.A., Bankinter S.A., Deutsche Bank, S.A.E., Liberbank S.A., Unicaja Banco S.A.

4º.- En el Pleno de 27 de agosto de 2021 el ponente del Informe comunicó que transcurrido más de un mes desde la fecha de requerimiento de la información a los bancos no habían contestado 9 de las entidades bancarias. Estas eran: AndbankEspaña S.A., Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A, Banco de Sabadell S.A, Banco Santander S.A., Caixabank S.A., Ibercaja Banco S.A., Kutxabnak S.A., Renta 4 Banco, S.A., Targo Bank, S.A., por lo que el Pleno acordó dirigir un segundo requerimiento a esas entidades con la determinación de un plazo para contestar de 7 días a contar desde la fecha de recepción del mismo.

5º.- Con fecha 27 de agosto fue enviado ese escrito a esas 9 entidades bancarias. Contestaron al mismo Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A, Banco de Sabadell S.A, Banco Santander S.A., Caixabank S.A., Renta 4 Banco, S.A. y Targo Bank, S.A.

6º.- No han contestado a ninguno de esos requerimientos ni, por tanto, han colaborado con la Comisión Gallega de la Competencia en la redacción de este informe las siguientes entidades bancarias:

- a) AndbankEspaña S.A.,
- b) Ibercaja Banco S.A.,
- c) Kutxabnak S.A.,

Ante la falta de colaboración de estas entidades, la CGC se ha servido de los datos que aparecen en la pagina web del Banco de España para poder obtener información sobre el número de las sucursales en Galicia de esas entidades bancarias y su distribución provincial.

7º.- Con fecha 22 de febrero de 2022 el ponente solicitó por correo electrónico al Secretario General del Banco de España datos relativos al número de oficinas bancarias en España por Comunidades Autónomas. Dicha información fue facilitada por el Banco de España con fecha 24 de febrero.



8º.- Para la elaboración del Informe se ha contado con las aportaciones de D. Javier Sánchez Moro, abogado y alumno del Curso de Experto en Derecho de la Competencia de la Universidad Carlos III que desarrolló sus prácticas en la CGC.

9º.- Este Informe continua el esquema del *Informe CGC 2017*, por ello serán objeto del mismo las entidades de depósitos (Bancos, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito) que desarrollen su actividad en Galicia y que tengan oficina abierta en la misma.

10º.- La fecha establecida como referencia a los efectos de elaboración de este Informe es la de 30 de junio de 2022.

III.- INTRODUCCIÓN

1).- En el año 2017 la CGC en su *Informe sobre la Concentración Bancaria en Galicia desde el punto de vista de la Competencia* señalaba que, como consecuencia de la crisis financiera de los años 2007 y siguientes, había tenido lugar en España un proceso de reestructuración bancaria que había ocasionado la desaparición de las entidades menos solventes lo que había fortalecido nuestro sistema financiero a costa de aumentar sus niveles de concentración.

Así en el año 2008 se inicia en España un importante proceso de reducción de entidades lo que implicaba un evidente aumento de concentración en ese mercado, lo que no era ninguna novedad ya que en este sector se han producido en gran número de ellas pero no con la intensidad ni con el volumen de esos años⁴.

⁴ Señala María Jesús Mazo Venero que las autoridades de competencia entre los años 1999 y 2000 habían examinado 4 expedientes de concentración entre entidades financieras:

- C 39/99, *Banco Santander/Central Hispano*. Se trataba de una fusión por absorción de Banco Central Hispano por Banco de Santander.
- C 43/99, *CaixaVigo/Caixa Ourense/Caixa de Pontevedra*. Se trataba de una fusión mediante absorción por la que Caixa Vigo integraba a Caixa Ourense y Caixa de Pontevedra.
- C 47/99, *Banco Bilbao Vizcaya/Argentaría*. Se trataba de la fusión por absorción de Argentaría, Caja Postal y Banco Hipotecario por BBVA.
- C 51/00, *Navarra y Pamplona*. Se trataba de una fusión mediante absorción por la que la Caja de Ahorros de Navarra integraba a la Caja de Ahorros y Monte de Piedad Municipal de Pamplona.

Mazo Venero, M.J., "El proceso de concentración bancaria en España", en Anuario de la Competencia, nº 1, 2013, pp. 250-251. Estos procesos de concentración implicaron la desaparición de 7 entidades financieras, algunas de ellas con un ámbito territorial de



Que en época de crisis aparezcan procesos de concentración bancaria es algo habitual y es un fenómeno que también se ha producido en la Unión Europea donde la reducción de entidades también ha sido significativa. Como señala la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO) en su Informe "Concentración del sector bancario en Cataluña" de febrero de 2022:

"La concentración bancaria ha sido especialmente intensa dentro de la Zona Euro, donde la reducción del número de entidades del sector bancario desde el año 2008 ha sido la mayor nunca antes experimentada. Como resultado, las cinco entidades con mayor cuota de mercado que operan en el área del euro han incrementado su cuota desde un 44% antes de la crisis, hasta un 47% en el año 2019"

2) A partir del año 2009 con la finalidad de preservar la viabilidad del sistema financiero, mantener la confianza de los inversores y corregir los desequilibrios acumulados en los años de expansión, se pusieron en marcha desde los poderes públicos una serie de medidas una de las cuales era ese proceso de concentración entre entidades. En este sentido como señalamos en el *Informe CGC 2017*:

"La gravedad de la crisis financiera y la necesidad de recuperar la estabilidad del sistema determinaron que las decisiones a corto plazo de las autoridades financieras hayan estado más dirigidas a reforzar la solvencia de las entidades que a garantizar el mantenimiento de la libre competencia en el sector bancario. La consecuencia fue una mayor concentración y un aumento del tamaño de las entidades financieras que sobrevivieron a la crisis".

3) Los datos obtenidos del Registro de entidades financieras supervisadas por el Banco de España confirman esa concentración que se ha traducido en una reducción del número de las entidades operativas en España. En la tabla n.º 1 se puede ver la evolución de esas entidades de depósito desde diciembre del año 2000 hasta diciembre de 2021 distinguiendo entre bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito.

implantación coincidente.

| Situación a 31 de diciembre | Bancos | Cajas de ahorro | Cooperativas de crédito | TOTAL |
|-----------------------------|--------|-----------------|-------------------------|-------|
| 2000 | 89 | 48 | 94 | 231 |
| 2007 | 70 | 46 | 85 | 201 |
| 2012 | 75 | 27 | 70 | 172 |
| 2016 | 60 | 2 | 63 | 125 |
| 2021 | 48 | 2 | 61 | 111 |

Tabla n.º 1 Fuente: Banco de España. Registro de Entidades

Conforme con estos datos:

- desde diciembre del año 2000 hasta diciembre de 2007 se habían reducido en 30 el número de entidades de depósito supervisadas por el Banco de España.
- desde diciembre de 2007 hasta diciembre de 2012 la reducción fue de 29 entidades.
- desde diciembre de 2012 a 2016 fueron 47.
- desde diciembre de 2016 hasta diciembre de 2021 la reducción fue de 14.

De acuerdo con ello, desde diciembre de 2007 hasta diciembre de 2021 el número de las entidades supervisadas por el Banco de España se ha reducido en 90⁵, es decir, que el 44,77% de las entidades financieras supervisadas por el Banco de España que existían antes de iniciarse la crisis han desaparecido del mercado español.

4) María Jesús Mazo Venero en su estudio "El proceso de concentración bancaria en España"⁶ deduce el incremento de poder de mercado de algunos bancos consecuencia de la fusión con otras entidades financieras o de la adquisición del control exclusivo de las mismas. Si complementamos ese estudio con los últimos supuestos de fusiones de entidades financieras o toma del control efectivos en los

⁵ De 231 entidades se ha pasado a 111.

⁶ Mazo Venero, M.J., "El proceso de concentración bancaria en España", en Anuario de la Competencia, n.º 1, 2013, pp. 249 a 267.

últimos años analizados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) se puede tener una visión general del incremento del nivel de concentración bancaria en España desde el año 2009.

Caixabank: La entidad Caixabank que a 30 de junio de 2022 tenía 4.428 oficinas en España⁷, ha integrado, tras diversos procesos, a entidades financieras como La Caixa, Caja Girona, Banco de Valencia, Banca Cívica (integrada por Caja Canarias, Caja Burgos, Caja Navarra, Caja Guadalajara y Caja Sol), Bankia (integrada por Caja Madrid, Bancaja, Caja Insular Canarias, Caja Laietana, Caja Avila, Caja Segovia, Caja Rioja) , Banco Mare Nostrum (adquirido por Bankia e integrado por Caja Murcia, Caja Panedes, Caja Granada, Sa Nostra) y Barclays Bank.

Banco Santander: la entidad Banco de Santander que a 30 de junio de 2022 tenía 1.914 oficinas en España⁸ ha integrado, tras diversos procesos, a entidades financieras como Banco Popular, Banco pastor, Wizing Bank y Citibank España

BBVA: la entidad BBVA que a 30 de junio de 2022 tenía 1.882 oficinas en España⁹ ha integrado a Unnim (Caja Sabadell, Caja Terrasa, Caja Manlleu), Catalunya Bank (integrada por Caja Tarragona, Caja Cataluña y Caja Manresa).

Banco Sabadell: la entidad Banco de Sabadell que a 30 de junio de 2022 tenía 1.268 oficinas en España¹⁰ ha integrado al Banco Guipuzcoano, la CAM, Banco Gallego y Lloyds TSB Bank, España.

⁷ Datos Banco de España, informes estadísticos, consulta detallada de oficinas. <https://app.bde.es/exbwciu/exbwciuias/xml/Arranque.html?tempMenu=false#> Datos distintos aparecen en "Estados financieros intermedios resumidos consolidados del Grupo CaixaBank correspondientes al periodo de seis meses finalizado el 30 de junio de 2022" elaborado por Caixabank aparece (pag. 66) que el número de oficinas del grupo en España a 30 de junio de 2022 era de 4.206.

⁸ Datos Banco de España, informes estadísticos, consulta detallada de oficinas. <https://app.bde.es/exbwciu/exbwciuias/xml/Arranque.html?tempMenu=false#> Datos distintos aparecen en el "Informe financiero 2022. Primer Semestre. Banco de Santander" . En el señalan (pág. 54) que el número de oficinas en España a 30 de junio de 2022 era de 1.921

⁹ Datos Banco de España, informes estadísticos, consulta detallada de oficinas. <https://app.bde.es/exbwciu/exbwciuias/xml/Arranque.html?tempMenu=false#> . En este caso la referencia al numero de oficinas que aparece en el "Informe trimestral Enero-junio 2022 Semestral de BBVA" aparece (pag. 28) que el número de oficinas del grupo en España a 30 de junio de 2022 era de 1.886.

¹⁰ Datos Banco de España, informes estadísticos, consulta detallada de oficinas. <https://app.bde.es/exbwciu/exbwciuias/xml/Arranque.html?tempMenu=false#> 1.272 oficinas aparecen en el Informe de Auditoria de Banco de Sabadell de 30 de junio de 2022, página 54.

Unicaja Banco: la entidad Unicaja Banco que a 30 de junio de 2022 tenía 1.108 oficinas en España¹¹ ha integrado a Caja Jaén, Ceiss (integrada por Caja Duero y Caja España) Liberbank (Caja Cantabria, caja Extremadura, Cajastur y CCM),

Ibercaja Banco: la entidad Ibercaja Banco que a 30 de junio de 2022 tenía 899 oficinas en España¹² ha integrado a las entidades financieras Ibercaja y Banco CajaTres (integrado por CAI, Caja Círculo y Caja Badajoz).

El Grupo Kutxabank que a 30 de junio de 2022 tenía 738 oficinas (465 Kutxabank y 273 Cajasur banco)¹³ ha integrado entidades financieras como Cajasur, BBK, Caja Vital, Kutxa.

Abanca: la entidad Abanca que a 30 de junio de 2022 tenía 624 oficinas en España¹⁴ ha integrado entidades financieras como Caixagalicia, Caixanova, Novo Banco SA Sucursal en España, Banco Caixa Xeral y Bankoa.

5) Ese aumento del grado de concentración en el mercado español se evidencia si examinamos la evolución del Índice Herfindhal-Hirscham (IHH, que se utiliza para medir el grado de concentración global de un mercado)¹⁵ de las entidades de crédito y cuota de activos totales de las cinco mayores entidades de crédito

¹¹ Datos Banco de España, informes estadísticos, consulta detallada de oficinas. <https://app.bde.es/exbwciu/exbwciuias/xml/Arranque.html?tempMenu=false#> . 1.097 oficinas aparecen en el Informe Financiero enero – junio 2022 de Unicaja Banco (pág. 4).

¹² Datos Banco de España, informes estadísticos, consulta detallada de oficinas. <https://app.bde.es/exbwciu/exbwciuias/xml/Arranque.html?tempMenu=false#> En este caso la referencia al número de oficinas que aparece en el "Informe Financiero Semestral correspondiente al primer semestre del año 2021" (pag. E-27) el número de oficinas en España a 30 de junio de 2022 era de 897

¹³ Datos Banco de España, informes estadísticos, consulta detallada de oficinas. <https://app.bde.es/exbwciu/exbwciuias/xml/Arranque.html?tempMenu=false#>. Una oficina menos aparece en el Informe de Estados Financieros Intermedios Resumidos Consolidados al 30 de junio de 2022 e Informe de Gestión Intermedio Resumido Consolidado Kutxabank, S.A. y Sociedades Dependientes (Grupo Consolidado) (pág. 1).

¹⁴ Datos Banco de España, informes estadísticos, consulta detallada de oficinas. <https://app.bde.es/exbwciu/exbwciuias/xml/Arranque.html?tempMenu=false#> esta cantidad coincide con la que aparece en el Informe de Revisión Limitada de ABANCA Corporación Bancaria S.A y sociedades dependientes finalizado el 30 de junio de 2022 (pág.4)

¹⁵ En las *Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas* (2004/C 31/03), la Comisión Europea utiliza este índice para medir como una fusión afecta al grado de concentración del mercado. Este índice se calcula sumando los cuadrados de las cotas de mercado de cada una de las empresas presentes en el mercado. La principal característica de este indicador es que otorga proporcionalmente mayor peso a las cuotas de mercado de las empresas más grandes, de tal manera que la falta de información sobre empresas pequeñas puede carecer de importancia ya que estas apenas influyen en el IHH

durante los últimos años. Este IHH se ha ido incrementado desde los 277 puntos de diciembre de 1997 hasta los 1.081 de 2020 de acuerdo con los datos del Banco Central Europeo¹⁶.

6) Resulta indudable que la reducción del número de operadores y, por tanto, la elevación del nivel de concentración puede facilitar los comportamientos colusivos y la coordinación tácita entre las principales entidades, lo que daría lugar a una reducción de la competencia en el mercado. Pero la competencia en un mercado tan complejo como el bancario no solo depende de su nivel de concentración, sino que es el resultado de la confluencia de diversas circunstancias.

7) Esta reducción del número de entidades financieras en España ha ido acompañada de **una reducción importante del número de oficinas de las entidades de depósito** (Bancos, Cajas de ahorro y Cooperativas de crédito) como se puede ver en la tabla n.º 2.

| AÑO | TOTAL | VARIACIÓN % |
|------------------------|--------|-------------------------------|
| 2007 (31 de diciembre) | 45.086 | |
| 2012 (31 de diciembre) | 37.903 | - 15,93% |
| 2016 (31 de diciembre) | 28.644 | - 24,43 % |
| 2021 (31 de diciembre) | 19.016 | - 33,61 % |
| 2022 (junio) | 18.026 | -37,07 % desde diciembre 2016 |

Tabla n.º 2. Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España¹⁷

Desde 31 de diciembre de 2007 hasta 30 de junio de 2022 (fecha establecida como referencia a los efectos de elaboración de este Informe) la reducción ha sido de 27.061 oficinas, lo que ha implicado que en 15 años en España hayan desaparecido el 60% de las oficinas de las entidades de depósito. Desde diciembre del año 2016 (fecha que se tuvo en cuenta en la redacción del *Informe CGC 2017*) hasta junio de 2022 (fecha establecida como referencia a los efectos de elaboración de este Informe) la reducción ha sido de 10.618 oficinas.

¹⁶ <https://sdw.ecb.europa.eu/browse.do?node=9689719>

¹⁷ En el mes de diciembre de 2021, el número de oficinas de entidades de depósito en España era de 19.015 lo que significaría una reducción del 33,61% respecto a las que existían en diciembre de 2016. Datos del Boletín Estadístico del Banco de España de abril de 2022, p. 125.

Este proceso parece no haber concluido, ya que en el último año (desde junio 2021 a junio de 2022) se ha producido una fuerte reducción del número de oficinas de entidades de depósito en España, fundamentalmente como veremos de bancos. De acuerdo con los datos del Banco de España¹⁸ se ha pasado de 20.823 oficinas en junio de 2021 a 18.025 en junio de 2022 lo que ha supuesto el cierre de 2.798, el 13,43% de todas las oficinas de las entidades de depósito en España.

8) Señala la doctrina que este ajuste en la capacidad instalada fue necesario para recortar costes, ganar eficiencia y dirigirse hacia un equilibrio más conforme con un sector bancario que ha perdido tamaño, además de la cada vez mayor uso de la banca digital¹⁹.

Pero ese cierre de sucursales ha sido desigual en el territorio español. Así, se ha producido con mayor intensidad en los municipios de mayor población que en los de reducida población.

En este sentido el *Informe sobre la inclusión financiera en España* elaborado por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE)²⁰ señala que "La mayor parte del cierre de oficinas bancarias que ha tenido lugar en España de 2008 a 2021 se concentra en municipios de más de 10.000 habitantes (en concreto, el

¹⁸ <https://app.bde.es/exbwciu/exbwciuias/xml/Arranque.html>

¹⁹ Maudos J. *El acceso a los servicios bancarios en España. El impacto de la reducción del número de oficinas*, en *Mediterráneo Económico* n.º 29, marzo 2017, Cajamar Caja Rural, p. 266.

²⁰ Maudos, J., C. Albert y S. Mollá "Informe sobre la inclusión financiera en España", IVIE, junio 2022. Se puede consultar en https://www.ivie.es/wp-content/uploads/2022/02/Informe-sobre-la-inclusi%C3%B3n-financiera-en-Espa%C3%B1a-290622_protectado.pdf.

En este sentido Concha Jiménez Gonzalo y Helena Tejero Sala afirman que "La consolidación del sistema financiero español ha supuesto, entre otras medidas, el cierre de oficinas bancarias en todo el territorio nacional. Los datos publicados por el Banco de España en su *Boletín Estadístico* sobre el número de oficinas bancarias existentes en cada provincia en España muestran, en efecto, una reducción significativa de las mismas en los últimos años, en especial desde el inicio de la crisis económica y financiera en 2008. Algunas zonas geográficas se han visto más afectadas, como se analizará más adelante. Esta evolución podría ser atribuida a la necesidad del sector bancario de ajustar su capacidad instalada y de reducir los costes tras la gran expansión experimentada en años anteriores. Tras el estallido de la crisis, la reducción del número de entidades financieras ha sido clave a la hora de explicar el cierre de oficinas bancarias, a la vez que las entidades han necesitado adecuar su modelo de negocio al entorno, tratando de ganar eficiencia. La decisión de cierre de oficinas bancarias en cualquier caso corresponde, lógicamente, a las propias entidades, y sin duda la racionalización de la red tiene que ver con la evolución de la demanda y con el cambio en la estrategia de gestión multicanal que se anticipa con las nuevas tecnologías." Jiménez Gonzalo C. y Tejero Sala H., "Cierre de oficinas bancarias y acceso al efectivo en España", *Revista de Estabilidad Financiera*, n.º 34 (mayo 2018), p. 35-57. Se puede consultar en https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/RevistaEstabilidadFinanciera/18/MAYO/Articulo_Jimenez_Tejero.pdf

81,8% del total). Los de menos de 1.000 habitantes solo suponen el 3% del total, y los de menos de 2.000 habitantes el 6%. En consecuencia, dado que el cierre de oficinas se concentra en municipios de más de 10.000 habitantes, se amortigua el impacto del cierre de oficinas sobre la posible exclusión financiera, dado que en 2021 no hay ningún municipio de más de 10.000 habitantes que no tenga al menos una oficina bancaria”.

Eso mismo ha sucedido en Galicia. Los 7 municipios con mayor población (Vigo, Coruña, Santiago, Ourense, Lugo, Pontevedra y Ferrol) han concentrado el cierre del 49.67% de las todas las oficinas de Galicia desde diciembre de 2007 hasta diciembre de 2021²¹.

9) Esta reducción también ha tenido lugar en lo que se refiere al **número de oficinas de la entidad de depósito que mayor número de oficinas tiene: las entidades bancarias**. Hasta el año 2012 ha existido un incremento muy importante de oficinas bancarias, consecuencia de la adquisición por los bancos de Cajas de Ahorro, pero desde esa fecha se han ido cerrando a un ritmo muy elevado, como puede verse en la tabla n.º 3.

| AÑO | OFICINAS DE BANCOS | VARIACIÓN % |
|------------------------|--------------------|------------------------------|
| 2007 (31 de diciembre) | 15.542 | |
| 2012 (31 de diciembre) | 33.125 | + 113,13 % |
| 2016 (31 de diciembre) | 24.091 | - 27,27 % |
| 2021 (31 de diciembre) | 14.853 | - 38,35 % |
| 2022 (30 de junio) | 13.860 | -42,47% desde diciembre 2016 |

Tabla nº 3. Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España, datos facilitados por el Banco de España, estadística del Banco de España y elaboración propia

²¹ Desde diciembre de 2007 hasta diciembre de 2021 en esos 7 municipios se cerraron 718 oficinas. En ese mismo periodo en los 313 ayuntamientos que existen en Galicia se habían cerrado un total de 1.445 sucursales, de tal manera que esas ciudades que representan el 35,68% de la población de Galicia (censo 2007) habían concentrado el cierre del 49,67% de todas las oficinas de entidades de depósito de la CCAA.

Si examinamos en la tabla n.º 3, la variación del número de oficinas de entidades bancarias desde el 31 de diciembre de 2007 hasta 30 de junio de 2022 (fecha establecida como referencia a los efectos de elaboración de este Informe) se observa que se ha reducido en 1.682, lo que significa que la adquisición por fusión o por la toma del control efectivo de numerosas Cajas de ahorro no ha impedido que existe una importante reducción de las oficinas operativas de los bancos. Desde diciembre del año 2016 (fecha que se tuvo en cuenta en la redacción del *Informe CGC 2017*) hasta junio de 2022 (que se toma como fecha de referencia para la elaboración de este Informe) la reducción del número de oficinas de entidades bancarias en España ha sido de 10.231, lo que supone el 42,47% de todas las que existían en diciembre de 2016.

También ha sido acusado el cierre de oficinas de entidades bancarias en el último año (desde junio 2021 a junio de 2022). De acuerdo con los datos del Banco de España²² se ha pasado de 16.607 oficinas en junio de 2021 a 13.860 en junio de 2022 lo que ha supuesto el cierre de 2.747, es decir, el 16,54% de todas las oficinas de las entidades bancarias en España.

10) Con este elevado cierre de oficinas se podría llegar a la conclusión de que se ha incrementado el nivel de concentración en el sector en los últimos años en España, con el riesgo que ello puede significar para la competencia.

Como puede deducirse de la tabla n.º 4, analizando el número total de oficinas de entidades bancarias en España, se puede observar que:

- a) una sola entidad es la titular de casi el 32 % de todas las sucursales de España,
- b) las cinco primeras entidades por el número de sucursales (Caixabank, BBVA, Santander, Sabadell y Unicaja) son titulares del 76,48% de las sucursales de España,
- c) las tres primeras entidades (Caixabank, BBVA y Santander) son titulares de casi el 60% de las sucursales de España.

Tan elevada concentración de un mercado oligopolístico, como es el mercado bancario en España, puede favorecer la existencia de acuerdos entre los operadores o los comportamientos paralelos en las políticas comerciales de esas oficinas en contra de competencia y en daño de los consumidores.

²² <https://app.bde.es/exbwciu/exbwciuias/xml/Arranque.html>

| Banco | Número de oficinas en España 30-06-2022 | % sobre el total de España |
|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------|
| Caixabank | 4.428 | 31,95 % |
| Santander | 1.914 | 13,81 % |
| BBVA | 1.882 | 13,58 % |
| Sabadell | 1.268 | 9,15 % |
| Unicaja | 1.108 | 7,99 % |
| Ibercaja | 899 | 6,49 % |
| Grupo Kutxabank | 738 | 5,32 % |
| Abanca | 624 | 4,50 % |
| Resto de bancos hasta las 13.860 oficinas existentes en España | 999 | 7,21 % |

Tabla n.º 4. Fuente: Banco de España y elaboración propia

Si mismo ese cálculo lo hacemos incluyendo **todas las entidades de depósito** (bancos, cajas y cooperativa de crédito) vemos que varían esos porcentajes, ya en España que existen un número importante de oficinas de cooperativas de crédito (3.963 a 31 de junio de 2021, de acuerdo con los datos del Banco de España).

| Entidad de depósito | Número de oficinas en España a 30-06-2022 | % sobre el total de España |
|---------------------|----------------------------------------------|----------------------------|
| Caixabank | 4.428 | 24,57 % |
| Santander | 1.914 | 10,62 % |
| BBVA | 1.882 | 10,45 % |
| Sabadell | 1.268 | 7,03 % |
| Unicaja | 1.108 | 6,16 % |
| Ibercaja | 899 | 4,99 % |

| Entidad de depósito | Número de oficinas en España a 30-06-2022 | % sobre el total de España |
|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------|
| Grupo Kutxabank | 738 | 4,06 % |
| Abanca | 624 | 3,47 % |
| Resto entidades hasta las 18.026 oficinas existentes en España | 5.165 | 28,65 % |

Tabla n.º 5. Fuente: Banco de España y elaboración propia

IV.- CARACTERÍSTICA DE LA COMPETENCIA EN EL MERCADO BANCARIO

11) En este tema queremos reiterar lo que ya señalamos en el *Informe sobre la Concentración Bancaria en Galicia desde el punto de vista de la Competencia* elaborado por la CGC en el año 2017 y que está plenamente vigente:

“La necesidad de velar por el correcto funcionamiento del mercado bancario, garantizando, en la medida de lo posible, la solvencia de las entidades y dotándolo de elevados niveles de protección al ahorrador/inversor ha dado lugar a una extensa regulación y supervisión por parte de los poderes públicos, que constituye la principal particularidad del mercado bancario en comparación con otros mercados. El sector bancario moviliza una parte importante del ahorro privado de un país, por lo que de su correcto funcionamiento depende, en gran medida, el crecimiento de las empresas y su capacidad de acometer proyectos de inversión. La importancia del sector financiero para la economía del país, unido a la existencia de riesgos y entidades sistémicas, cuya quiebra podría tener consecuencias devastadoras para todo el sector y la necesidad de garantizar elevados niveles de protección a los inversores en un mercado en el que la confianza se erige como un elemento clave, dieron lugar a que el mercado bancario esté fuertemente regulado, especialmente desde la perspectiva de la supervisión prudencial. Desde el punto de vista de la competencia resulta indudable que



esta permanente y estricta supervisión a la que están sometidos los bancos hace más difícil que puedan llevar a la práctica acuerdos anticompetitivos sin ser detectados.

La necesidad de garantizar la solvencia de las entidades dio lugar a que fueran las propias autoridades de supervisión bancaria las que promovieron, cuando no provocado directamente, procesos de concentración entre bancos. Estos procesos de concentración exponen un conflicto entre estabilidad y competencia en el sector. Aunque es cierto que los procesos de reestructuración dieron lugar a una mayor estabilidad y solvencia del sistema financiero, fue a cuenta de la desaparición de numerosas entidades y, normalmente, a un aumento de la cuota de mercado de las entidades más grandes, creando o reforzando estructuras oligopolísticas.

Las peculiaridades que lo caracterizan hacen que medir la competencia en el mercado bancario sea una labor muy compleja. En un estudio publicado en 2007 Bikker, Spierdijk e Finnie analizaron las circunstancias que determinan la competencia en el mercado bancario y llegaron a la conclusión de que la competencia en el sector bancario es el resultado de una serie de variables, entre las que la estructura del mercado es, posiblemente, lo más determinante pero no lo único²³. Estas variables se pueden agrupar en cinco categorías:

1.- Estructura del mercado: como ya se dijo, es el principal determinante del nivel de competencia de un mercado. La estructura de mercado viene determinada por factores como la existencia de posiciones dominantes, el nivel de concentración o el número de bancos en la industria.

La reestructuración y búsqueda de la solvencia dieron lugar a una búsqueda de tamaño que provocó la desaparición de las entidades más pequeñas y dirigidas al mercado cara al oligopolio, que se convierte en mayor o menor grado en casi inherente a los mercados bancarios modernos.

²³ BIKKER, J. SPIERDIJK, L., FINIE, P. "Market structure, contestability and institutional environment: the determinants of banking competition". DNB Working Paper, nº156, The Nederlandsche Bank, 2007. Estos autores agrupan los factores que determinan la Competencia en el Mercado bancario en cinco grupos: la estructura del mercado, la contestabilidad o competencia potencial, factores internos a la industria, variables institucionales y variables macroeconómicas.



Un elemento especialmente relevante a la hora de competir en el mercado bancario en España fue la red de oficinas.

En segundo lugar, en los últimos años las nuevas tecnologías irrumpieron con fuerza en las relaciones entre los bancos y sus clientes. El auge de la banca electrónica está a dar lugar a un cambio de modelo en la banca comerciante monorista, en el que a los poco a poco pierden peso las oficinas como factor determinante y se abre el mercado a nuevos competidores.

2.- Competencia potencial o contestabilidad: existe una relación directa entre las barreras de entrada al mercado y el nivel de competencia en la industria. Las restricciones al ejercicio de la actividad bancaria, los elevados niveles de recursos propios necesarios o la dependencia de la red de oficinas pueden suponer un importante freno a la entrada de nuevos competidores.

3.- Factores internos a la industria: se refiere a la existencia de factores que incrementan o reducen la presión competitiva desde otros mercados.

4.- Variables institucionales: las características de los marcos institucionales de cada país afectan de un modo muy directo al desarrollo de la competencia en los mercados bancarios. Así, los niveles de regulación del mercado, el índice de libertad bancaria puede favorecer o dificultar la competencia.

5.- Variables macroeconómicas: Bikker, Spierdijk e Finie llegan a la conclusión de que variables como el PIB per cápita, el crecimiento del PIB real o la inflación también tienen un efecto apreciable en la competencia en el sector bancario.

La experiencia de los últimos años de aplicación de la normativa de competencia en el sector bancario en España nos indica que a pesar de tratarse de un mercado oligopolístico, las sanciones impuestas por las autoridades de competencia a los bancos son relativamente escasas, especialmente si las comparamos con las que se impusieron a los operadores en otros mercados oligopolísticos como la energía o las telecomunicaciones.”

12) Concluíamos en el *Informe CGC 2017* diciendo que el mercado bancario es un mercado extraordinariamente complejo cuyo funcionamiento competitivo depende de la confluencia e interacción de múltiples factores, por lo que su grado de

concentración no es el único factor determinante del nivel de competencia, como ya han señalado diversos estudios²⁴. Incluso debemos de destacar que, en determinadas circunstancias, una industria bancaria concentrada puede dar lugar a entidades más solventes que compiten de forma más agresiva en el mercado.

V.- MERCADO OLIGOPOLISTICO BANCARIO Y SUS RIESGOS

13) El proceso de concentración horizontal de las entidades bancarias que, como hemos visto, se está produciendo en España desde hace años y la repercusión que el mismo ha tenido en Galicia podrían obstaculizar de manera significativa la competencia en la medida en que con él se refuerza la posición dominante de determinadas entidades bancarias y se produce una significativa reducción de competidores, lo que hace surgir estructuras oligopolísticas en este mercado, un mercado que puede resultar especialmente proclive a una coordinación de las empresas para subir los precios, pactar políticas comerciales o perjudicar de otra manera a la competencia y a los consumidores.

El oligopolio es una situación especialmente problemática desde la perspectiva del Derecho de la Competencia, ya que es instrumento que facilita enormemente la coordinación entre las empresas que teóricamente son competidoras. El Derecho de la Competencia prohíbe todo tipo de "acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia²⁵" de tal manera que esas prácticas colusorias no requieren de un acuerdo expreso entre las empresas y puede existir una coordinación de comportamientos en el mercado sin el mismo, en cuyo caso nos encontraríamos ante lo que se denominada como colusión tácita. Las dificultades para acreditar su

²⁴ Como ya hemos visto BIKKER, J. SPIERDIJK, L., FINIE, P. afirman que "(...) Tradicionalmente, los indicadores de la estructura del mercado, como el número de bancos y la concentración bancaria, se han considerado como los principales determinantes de la competencia. Sin embargo, encontramos que estas variables no tienen un impacto significativo en la competencia, siempre que se incluyan otras variables explicativas relevantes en la especificación del modelo." BIKKER, J. SPIERDIJK, L., FINIE, P. "Market structure, contestability and institutional environment: the determinants of banking competition". DNB Working Paper, nº156, The Nederlandsche Bank, 2007. p. 21.

²⁵ Art. 1 Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

existencia originan que en la práctica sea muy difícil luchar contra esos comportamientos que son propios de los oligopolios. Como señaló el profesor Kaplow de la Universidad de Harvard, las autoridades de la competencia nos encontramos con dificultades a la hora de aplicar las normas de competencia en los mercados oligopolísticos, especialmente, cuando hay pruebas de un aumento de precios coordinado con éxito, pero no hay pruebas de cómo los participantes en ese mercado lograron la coordinación²⁶.

14) Como ya señalamos en el *Informe CGC 2017* la teoría económica clásica considera que las características de los mercados oligopolísticos, en los que la oferta se concentra en muy pocos operadores, hace que las empresas tengan pocos incentivos para competir en precios y que, replicando las conductas de las otras empresas, intenten obtener beneficios que en un mercado competitivo no obtendrían. De tal manera que para las empresas que forman parte de ese oligopolio es más rentable copiar la estrategia de las otras empresas que competir entre ellas, por lo que en este tipo de mercados se produce una confluencia de precios hasta acercarse al nivel de monopolio y ello sin necesidad de que esas empresas pacten o lleguen a acuerdos.

15) Los oligopolios son, desde el punto de vista de la competencia, un sistema de organización del mercado poco aconsejables en la medida en que pueden facilitar las conductas colusorias entre los escasos operadores que compiten en el mercado. Pero también es cierto que la existencia de un mercado con pocos operadores no es por sí misma una condición suficiente para deducir la existencia de conductas anticompetitivas, ya que existen mercados con solo dos o tres actores que son muy competitivos, por lo que algunos opinan que el análisis de la competencia debe prevalecer siempre sobre el análisis de la estructura del mercado y que no debería de existir preocupación porque las empresas en los mercados oligopolísticos actúen en paralelo y apliquen precios por encima del nivel de competencia, que en algunos casos puede ser consecuencia del propio juego de la competencia.

La OCDE señaló en su informe sobre mercados oligopolísticos que:

“Los oligopolios son omnipresentes en muchos sectores de la economía. En estos mercados hay un número relativamente pequeño de empresas que son

²⁶ Intervención en la reunión 123ª del Comité de competencia de la OCDE celebrado del 15 al 19 de junio de 2015 en París. [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/M\(2015\)1/ANN4/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/M(2015)1/ANN4/FINAL/en/pdf)

interdependientes y que pueden influir, en cierta medida, en el precio del mercado. En reconocimiento de estas interdependencias percibidas, las empresas que maximizan los beneficios en los mercados oligopolísticos tendrán en cuenta racionalmente el comportamiento de sus rivales y las reacciones previstas a la hora de fijar los precios y otras variables competitivas. Cuando se produce una interacción repetida a lo largo del tiempo, los oligopolistas pueden mantener precios supracompetitivos en detrimento del bienestar de los consumidores y de la eficiencia económica.

Las leyes sobre cárteles prohíben a las empresas acordar explícitamente la restricción de la competencia. Sin embargo, tal acuerdo puede no ser necesario, en principio, para que las empresas coordinen con éxito su comportamiento. La colusión puede sustentarse en una variedad de acuerdos, desde una estructura bien organizada hasta una comunicación mínima o nula entre las partes.¹²⁷

16) En los mercados en los que hay pocos vendedores y sus productos son homogéneos es posible conseguir precios más altos sin que haya comunicación o acuerdos entre los oligopolistas. En cambio, en otros mercados con más operadores puede ser necesario recurrir a la comunicación entre ellos para conseguir un aumento de precios similar. El problema es la determinación del carácter, lícito o ilícito, de la primera actuación ya que la segunda claramente es contraria a las normas de competencia. En este caso podríamos considerar con el profesor Kaplow que son tres las posibles alternativas de regulación en las situaciones de incremento de precios en mercados oligopolísticos sin una prueba evidente de comunicación entre los operadores:

a) La primera decir que el fenómeno no genera ninguna responsabilidad a pesar del daño económico que produce.

²⁷ Anexo al acta resumida de la 123ª reunión del comité de competencia celebrada del 15 al 19 de junio de 2015. Resumen ejecutivo de la audiencia sobre la aplicación de la competencia en los mercados oligopolísticos. Del 16 al 18 de junio de 2015 París, Francia. Este resumen ejecutivo de la Secretaría de la OCDE contiene las principales conclusiones del debate celebrado en el marco del punto V de la 123ª reunión del Comité de la Competencia del 15 al 19 de junio de 2015.

Se pueden encontrar más documentos relacionados con este debate en www.oecd.org/daf/competition/oligopoly-markets.htm.

- b) La segunda opción es defender que hay responsabilidad si hay pruebas suficientemente sólidas que acrediten que se está produciendo una fijación de precios coordinada en lugar de una actuación independiente y competitiva.
- c) La tercera es concluir que solo hay responsabilidad antitrust si se cumplen dos condiciones: que haya pruebas de un aumento coordinado de los precios oligopolísticos y, además, que esto implique una comunicación de algún tipo.

El profesor Kaplow defiende un enfoque alternativo "directo" para la detección y la sanción, y así considera que un criterio importante para detectar que un aumento de precios es anticompetitivo es la medida en que las condiciones del mercado son propicias para la coordinación, de tal manera que, si las condiciones del mercado no favoreciesen en absoluto la coordinación, la deducción, según ese "enfoque directo", sería que las partes no se han coordinado. Si la favorecen, la deducción debería de ser que esa coordinación se ha producido.

17) Pero como hemos dicho, la existencia de un mercado de estructura oligopolística, con pocos operadores, no es por sí misma condición suficiente para deducir la existencia de conductas antitrust, ya que existen mercados de ese tipo con dos o tres operadores en los que existe un alto nivel de rivalidad y que son muy competitivos. De tal manera el grado de competencia no depende solo de la estructura del mercado sino también, y de forma esencial, de la conducta de los operadores.

Las Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas²⁸ de la Comisión Europea señalan que:

"25. (...) las concentraciones en mercados oligopolísticos que impliquen la desaparición de importantes presiones competitivas que las partes de la concentración ejercían previamente entre sí, así como la reducción de la presión competitiva sobre los competidores restantes, también pueden dar lugar a una obstaculización significativa de la competencia, incluso cuando resulte poco probable la coordinación entre los miembros del oligopolio."

²⁸ (2004/C 31/03) DOUE 5 de febrero de 2004 C 31/5 y ss.

Es decir, como señalamos en el *Informe CGC 2017*, si no se produce una coordinación entre sus miembros, un oligopolio solo obstaculizará la competencia de forma significativa cando se produzcan determinadas circunstancias que reduzcan las presiones competitivas en el mercado.

La Comisión Europea, en esas directrices sobre concentraciones horizontales, recoge una serie de factores que valorándose de forma independiente resultan poco determinantes de comportamiento anticompetitivo, pero si se hace de forma conjunta pueden incidir en que la probabilidad de que una estructura de mercado altamente concentrada pueda producir efectos anticompetitivos importantes aunque no se produzca ningún tipo de coordinación entre sus miembros, por lo que se deben de tener muy en cuenta a la hora de valorar los posibles efectos de una concentración. Así por ejemplo se refiere a circunstancias como las siguientes:

- a) La posibilidad de que los clientes puedan cambiar fácilmente de proveedor, ya que cuanto más difícil sea ese cambio más poder de mercado tienen las empresas integrantes del oligopolio. En cambio, cuanto más fácil sea cambiar de proveedor más se incrementará la competencia.
- b) Que los operadores más fuertes del mercado puedan impedir o dificultar la expansión de sus competidores.
- c) Si los competidores, especialmente los más pequeños, tienen pocas posibilidades de aumentar la suministración ante una subida de precios de uno o varios rivales.
- d) Si como consecuencia de una operación de concentración desaparece alguna fuerza competitiva importante.
- e) Si hay en el mercado operadores con cuotas de mercado elevadas, aunque que no lleguen a tener una posición dominante.

18) En resumen, podemos concluir que el oligopolio es una estructura de mercado poco deseable desde el punto de vista de la libre competencia ya que además de facilitar los acuerdos de coordinación de conductas entre competidores en ese mercado puede provocar restricciones importantes de la competencia que dará lugar a precios más altos, una menor oferta, políticas comerciales uniformes con el consecuente perjuicio a los consumidores.

VI.- EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN DEL MERCADO BANCARIO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DESDE 2016

19) Para poder examinar la variación de la concentración bancaria desde el *Informe CGC 2017* debemos de partir de los siguientes presupuestos:

a) Se utiliza como principal referencia para calcular la concentración el "número de oficinas abiertas".

Señalaba la CGC en su *Informe CGC 2017* que este criterio, además de ser especialmente indicativo en el mercado bancario, nos permite acotar perfectamente el ámbito del mercado gallego, algo que resultaría más complejo si se emplearan otros criterios. Esta misma idea (aplicar el número de oficinas para calcular el índice de concentración bancaria en una comunidad autónoma) también se defiende por la doctrina al indicar que es el más adecuado para determinar el nivel de concentración en el ámbito provincial y regional²⁹.

²⁹ En este sentido Paula Cruz-García, Juan Fernández de Guevara y Joaquín Maudos en el artículo *Concentración y competencia bancarias en España: el impacto de la crisis y la reestructuración* "En el ámbito regional, desgraciadamente, no existe información pública disponible sobre variables proxy del negocio bancario a nivel de entidad, por lo que no nos es posible calcular índices de concentración en base a variables como el activo, los créditos o los depósitos. Por ello, utilizamos el número de oficinas como indicador de actividad, ya que es la única información pública disponible a nivel de entidad y provincia". Cruz-García, P., Fernández de Guevara J. y Maudos J., *Concentración y competencia bancarias en España: el impacto de la crisis y la reestructuración* en Revista de estabilidad Financiera, núm. 34, mayo 2018, p. 63.

También Joaquín Maudos en *La concentración regional del mercado bancario español* señala que: "La limitación que ofrece el análisis de la concentración del mercado bancario español a escala regional es que solo hay información pública de la distribución provincial de la red de oficinas de cada entidad de depósito, información que ofrecen los anuarios de los bancos (AEB), cajas de ahorros (CECA) y cooperativas de crédito (UNNAC), los últimos publicados referidos a 2014. Para el resto de las variables de negocio relevantes (como el activo total, los créditos, los depósitos, etc.) no hay información. En cualquier caso, la distribución provincial de la red de oficinas es una información muy valiosa para aproximar y cuantificar la concentración bancaria regional en España, lo que explica que se haya utilizado en diversos trabajos. Basándonos en esa información, es posible construir índices de concentración provinciales, tanto la cuota de mercado de las entidades más grandes (CRi) como el HHI." Maudos, J. en *La concentración regional del mercado bancario español*, Cuadernos de Información Económica, nº 251, marzo abril 2016, pp. 52-53.

La propia CNMC al examinar los expedientes de concentración bancaria señala la dificultad de utilizar las cuotas en créditos en el ámbito provincial de las distintas entidades bancarias para determinar el grado de concentración en esa provincia. "48. El análisis de HHI a nivel provincial construido a partir de las cuotas en créditos no ha resultado adecuado para medir el grado de concentración bancaria a nivel provincial por tener limitaciones en su medición y la falta de homogeneidad en la medición de esta variable entre las entidades. Además, las cuotas de



b) Se toman como *dies a quo* como fecha de inicio diciembre de 2016 que fue la que tuvo en cuenta el Informe CGC 2017 del que este es su continuidad.

c) Se analizan los datos hasta el 30 de junio de 2022 que, aunque es posterior a la fecha en la que se solicitaron los datos a las entidades bancarias es la más actualizada, sin perjuicio de tener en cuenta acontecimientos posteriores a esa fecha para este Informe.

d) Para medir el nivel de concentración del mercado se utilizará el índice de Herfindahl-Hirschman, ya empleado en *el Informe CGC 2017*. El índice Herfindahl-Hirschman (IHH) se emplea para medir el grado de concentración global de un mercado. En las Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas (2004/C 31/03), la Comisión Europea utiliza este índice para medir como una fusión afecta al grado de concentración del mercado³⁰.

El índice de Herfindahl-Hirschman se calcula sumando los cuadrados de las cotas de mercado de cada una de las empresas presentes en el mercado. La principal característica de este indicador es que otorga proporcionalmente mayor peso a las cuotas de mercado de las empresas más grandes, de tal manera que la falta de información sobre empresas pequeñas puede carecer de importancia ya que estas apenas influyen en el IHH³¹. En las referidas Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales la Comisión Europea establece unos principios generales sobre como valorar los incrementos en ese índice que produce una operación de concentración. En los apartados 19 y siguientes afirma que es improbable que se detecten problemas de competencia horizontal en un mercado que después de la concentración tenga un IHH inferior a 1000, por lo que, en general, no es necesario realizar un análisis pormenorizado de este tipo de mercados. También es difícil que la Comisión encuentre problemas de competencia horizontal en una concentración que dé lugar a un IHH de

créditos recogidas a nivel provincial están lejos del total de créditos que hay en el mercado por lo que limita la eficacia del uso del HHI para evaluar la competencia." Expediente C/1144/20 CAIXABANK/BANKIA, nota a pie de página n.º 48.

³⁰ Apartado 16

³¹ Mientras que el nivel absoluto del IHH puede dar una indicación inicial de la presión competitiva en el mercado tras la concentración, un cambio en el IHH (denominado «delta») es un indicador útil del cambio en el grado de concentración del mercado directamente derivado de la fusión



entre 1000 y 2000 y un incremento del índice (delta) inferior a 250, o en una concentración que arroje un IHH superior a 2000 y un incremento inferior a 150, excepto que se den circunstancias especiales³².

Estos niveles de concentración se utilizan cómo indicadores de la falta de problemas de competencia, pero no permiten presumir la existencia o inexistencia de problemas de esta naturaleza. Existen circunstancias que determinan que una concentración pueda tener efectos nocivos para la competencia, aunque, según los criterios de la Comisión, el índice de Herfindahl se mantenga en parámetros que se podrían considerar normales. Así, el hecho de que una de las partes tenga antes de la concentración una cuota de mercado superior al 50%, que una o varias de las partes de la concentración sean innovadores importantes, que haya un elevado número de participaciones cruzadas entre los operadores del mercado o que en ese mercado haya indicios de coordinación o de prácticas que la propicien, son algunas de las circunstancias que hacen que una operación de concentración sea potencialmente más sensible para la competencia. Por el contrario, circunstancias como que la concentración no cree una empresa con posición dominante, que exista alguna empresa con una cuota de mercado mayor que la que resulta de las empresas que se integran o que no existan barreras elevadas de entrada al mercado y la competencia potencial sea elevada reducen el riesgo anticompetitivo de una concentración.

20) El *Informe CGC 2017*, del que éste es su actualización, se elaboró teniendo en cuenta el **número de sucursales de las entidades de depósito** existentes en Galicia a 31 de diciembre de 2016. Como ya hemos dicho, tomamos esa fecha para examinar la variación del número de oficinas por comunidades autónomas para después determinar la variación del Índice de concentración en ese período. En esta relación se incluyen no solo las oficinas de las entidades bancarias sino también las dos cajas que actualmente existen en España y las cooperativas de crédito, muy numerosas en algunas Comunidades Autónomas (CCAA).

³² El incremento del grado de concentración (medido con el IHH) puede calcularse independientemente de la concentración global del mercado duplicando el producto de las cuotas de mercado de las empresas que van a fusionarse. Por ejemplo, la fusión de dos empresas con cuotas de mercado del 30 % y el 15 %, respectivamente, aumentará el IHH en 900 puntos ($30 \times 15 \times 2 = 900$). La explicación de esta técnica es la siguiente: antes de la concentración, la contribución de las cuotas de mercado de las empresas que van a fusionarse al IHH equivale a la suma de los cuadrados de sus respectivas cuotas: $(a)^2 + (b)^2$. Después de la concentración, su contribución es la suma de estas cuotas al cuadrado: $(a + b)^2$, lo que equivale a $(a)^2 + (b)^2 + 2ab$. Por consiguiente, el incremento del IHH equivale a $2ab$

Variación de oficinas de entidades de depósito

En la Tabla nº 6 se puede observar **la reducción del número de oficinas de las entidades de depósito en España desde diciembre de 2016 hasta junio de 2022**. La disminución del número de oficinas ha sido **en España del 37,07%** habiendo desaparecido en este período 10.617 oficinas. El mayor número de cierres ha sido en la Comunidad Autónoma de Baleares (47,07%) y el menor en Navarra (23,35%). En cifras absolutas en Cataluña han cerrado 2.247 oficinas de entidades de depósito y en Madrid 2.036. **En Galicia, en este mismo período, la disminución ha sido del 35,70%, inferior a la media española.**

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | Oficinas de entidades de Depósito 31 - 12 - 2016 | Oficinas de entidades de Depósito 30 - 6 - 2022 | Variación del número de oficinas | % |
|----------------------|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------|----------------|
| Baleares | 852 | 451 | - 401 | - 47,07 |
| Cataluña | 4.189 | 2.247 | - 1.942 | - 46,36 |
| Madrid | 3.553 | 2.037 | - 1.516 | - 42,67 |
| Valencia | 2.932 | 1.706 | -1.226 | - 41,81 |
| Castilla y León | 2.107 | 1.233 | - 874 | - 41,48 |
| Ceuta y Melilla | 38 | 23 | - 15 | - 39,47 |
| Cantabria | 362 | 221 | - 141 | - 38,95 |
| Murcia | 852 | 525 | - 327 | - 38,38 |
| ESPAÑA | 28.643 | 18.026 | - 10.617 | - 37,07 |
| Galicia | 1.591 | 1.023 | - 568 | - 35,70 |
| La Rioja | 327 | 211 | - 116 | - 35,47 |
| Canarias | 946 | 624 | - 322 | - 34,04 |
| Asturias | 708 | 467 | - 241 | - 34,04 |
| Andalucía | 4.572 | 3.174 | - 1.398 | - 30,57 |
| Extremadura | 964 | 688 | - 276 | - 28,63 |
| Castilla - La Mancha | 1.598 | 1.154 | - 444 | - 27,78 |
| Navarra | 531 | 407 | - 124 | - 23,35 |
| País Vasco | 1.426 | 992 | - 434 | - 23,91 |
| Aragón | 1.095 | 843 | - 252 | - 23,01 |

Tabla n.º 6 Datos: Informe estadístico del Banco de España y elaboración propia

21) Variación de oficinas de entidades bancarias

Un resultado distinto ofrece la variación en ese mismo período (diciembre del año 2016 - junio del año 2022) del **número de oficinas de entidades bancarias** (excluyendo, por tanto, las oficinas de las dos Cajas de ahorro y de las cooperativas de crédito), como se puede ver en la tabla n.º 7.

La diferencia entre esta tabla y la anterior y entre unas comunidades y otras, está motivada por la fuerte presencia en algunas de esas CCAA de una cantidad muy importante de cooperativas de crédito cuyo número de oficinas ha sufrido poca variación en esos años.

En cambio, el cierre de oficinas de entidades bancarias desde diciembre de 2016 hasta junio de 2022 presenta parámetros en España con una horquilla de oficinas bancarias cerradas entre el 49,75% de Baleares y el 48,11% de Valencia y el 26,83 % de Andalucía y el 28,24% de Navarra. La **media en España ha sido del 42,47%** habiéndose cerrado en ese periodo 10.231 oficinas de entidades bancarias. En cifras absolutas la Comunidad autónoma con mayor número de oficinas cerradas es Cataluña con 1.929, seguida de Madrid con 1.498 y de Andalucía con 1.274. Las que menos Ceuta y Melilla (con 15 oficinas cerradas), La Rioja (111) y Navarra (114). **Galicia está por debajo de la media de España con un 37,08% de cierres en ese período.**

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | 31 - 12 - 2016 OFICINAS DE BANCOS | 30 - 6 - 2022 OFICINAS DE BANCOS | VARIACIÓN | % |
|----------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------|----------------|----------------|
| Baleares | 802 | 403 | - 399 | - 49,75 |
| Valencia | 2.278 | 1.182 | - 1.096 | - 48,11 |
| Castilla y León | 1.701 | 887 | - 814 | - 47,85 |
| Cataluña | 4.081 | 2.152 | - 1.929 | - 47,27 |
| Castilla – La Mancha | 1.094 | 577 | - 517 | - 47,25 |
| Madrid | 3.374 | 1.876 | - 1.498 | - 44,40 |
| Murcia | 644 | 364 | - 280 | - 43,48 |
| ESPAÑA | 24.091 | 13.860 | -10.231 | - 42,47 |
| Asturias | 568 | 330 | - 238 | - 41,90 |
| Ceuta y Melilla | 36 | 21 | - 15 | - 41,67 |
| La Rioja | 271 | 160 | - 111 | - 40,96 |
| Cantabria | 345 | 207 | -138 | - 40,00 |
| Canarias | 785 | 487 | - 298 | - 37,96 |
| Galicia | 1.532 | 964 | - 568 | - 37,08 |
| Extremadura | 776 | 489 | - 287 | - 36,98 |
| Andalucía | 3.537 | 2.263 | - 1.274 | - 36,02 |
| País Vasco | 1.126 | 724 | - 402 | - 35,70 |
| Aragón | 801 | 548 | - 253 | - 31,56 |
| Navarra | 340 | 226 | - 114 | - 28,24 |

Tabla nº 8 Datos: Informe estadístico del Banco de España y elaboración propia

22) En cuanto a la ratio «habitantes/oficina», es decir el número de habitantes que corresponderían por oficina bancaria, al analizar esa cifra con fecha 30 de junio de 2021³³ se ve que algunas CCAA en las que se han producido un número de cierres de sucursales bancarias superior al de otras CCAA siguen manteniendo una ratio de población por oficina muy superior a la de esas otras CCAA, por lo que parece

³³ Se toma como referencia el 30 de junio de 2021 al no estar disponibles, en la fecha de elaboración de este Informe, los datos de población del INE correspondientes a 1 de julio de 2022.

que ese elevado número de cierres se ha debido a la necesidad de un ajuste más intenso de la capacidad instalada que existía en esas CCAA.

| COMUNIDAD AUTÓNOMA | POBLACIÓN 30-06-2021 | OFICINAS BANCARIAS 30-06-2021 | RATIO POBLACIÓN POR OFICINA |
|---------------------|----------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| Ceuta y Melilla | 166.279 | 27 | 6.158,37 |
| Canarias | 2.246.370 | 562 | 3.997,09 |
| Valencia | 5.051.404 | 1.519 | 3.325,38 |
| Andalucía | 8.500.808 | 2.588 | 3.284,70 |
| Murcia | 1.516.055 | 476 | 3.184,99 |
| Cataluña | 7.660.530 | 2.610 | 2.935,07 |
| ESPAÑA | 47.137.687 | 16.607 | 2.838,42 |
| Madrid | 6.736.407 | 2.377 | 2.833,99 |
| Castilla -La Mancha | 2.074.722 | 744 | 2.788,61 |
| Navarra | 658.836 | 244 | 2.700,15 |
| País Vasco | 2.177.654 | 813 | 2.678,54 |
| Galicia | 2.691.213 | 1.062 | 2.534,09 |
| Asturias | 1.008.897 | 400 | 2.522,24 |
| Cantabria | 583.684 | 247 | 2.363,09 |
| Baleares | 1.219.404 | 519 | 2.349,53 |
| Aragón | 1.313.465 | 583 | 2.252,94 |
| Castilla y León | 2.379.530 | 1.085 | 2.193,11 |
| Extremadura | 1.054.779 | 565 | 1.866,87 |
| La Rioja | 315.811 | 186 | 1.697,91 |

Tabla nº 9 Datos: Informe estadístico del Banco de España, INE y elaboración propia

La ratio más alta de habitantes por oficina la tienen Canarias y Valencia³⁴ y la más baja La Rioja y Extremadura, siendo la media en España de 2.838,42 habitantes por

³⁴ Se excluyen Ceuta y Melilla por ser dos ciudades autónomas españolas con un reducido territorio que presentan una casuística distinta al de las Comunidades Autónomas.

oficina. **Galicia está por debajo de la media de España con 2.534,09 habitantes por oficina bancaria.**

Hay que destacar que España es uno de los países de la Unión Europea que tiene el mayor número de oficinas de bancos en relación con su población. Así, los datos del Banco Mundial acreditan que España es el tercer país de la Unión Europea con el mayor número de sucursales de bancos comerciales por cada 100.000 habitantes con una media de 45.5 oficinas de bancos por cada 100.000 habitantes, únicamente superado por Bulgaria (con 60.3) y Luxemburgo (con 59). La media en la Unión Europea es de 22.6 y en la zona euro de 18.2, cifras muy inferiores a la española³⁵.

VII.- EL MERCADO BANCARIO EN GALICIA

23) En el citado *Informe sobre la Concentración Bancaria en Galicia desde el punto de vista de la Competencia* de 2017 se hacía un análisis del proceso de reestructuración bancario en Galicia desde finales de los años 70 hasta la actualidad y se decía que:

“La principal conclusión que hay que extraer de este proceso de reestructuración es que la banca gallega formada por numerosas entidades de muy distinta naturaleza, de pequeña dimensión y con un arraigado carácter local en la mayoría de los casos no fue capaz de resistir las sucesivas crisis ni los retos que exponen los actuales mercados globalizados a pesar de recibir importantes ayudas públicas en muchos casos. Con todo, a pesar de las vicisitudes por las que pasó la banca gallega en los últimos años, en la actualidad la empresa que “domina” el mercado bancario en Galicia es una entidad gallega”.

Como veremos ahora, desde el año 2017 esa posición de prevalencia de una entidad gallega en el mercado bancario de Galicia se ha incrementado.

³⁵ https://datos.bancomundial.org/indicador/FB.CBK.BRCH.P5?end=2020&name_desc=false&start=2010. Cifras confirmadas por el Informe “Concentración del sector bancario en Cataluña” de la ACCO de febrero de 2022

A.- SITUACIÓN A 31-12-2016

24) En el *Informe CGC 2017* se señalaba que teniendo en cuenta el número de oficinas abiertas en Galicia se podía comprobar que el 31 de diciembre de 2016 Abanca ocupaba el primer lugar con 530 oficinas, lo que suponía un 34,17% de todas las oficinas, seguida a gran distancia por el Banco Pastor con 199 oficinas y un 12,83% y por Caixabank con 193 oficinas y un porcentaje de 12,44%.

El porcentaje de oficinas en la comunidad autónoma en aquel momento de acuerdo con el *Informe CGC 2017* era el siguiente:

| ENTIDADES DE DEPÓSITO EN GALICIA DICIEMBRE 2016 | PORCENTAJE DE OFICINAS EN LA CCAA DE GALICIA |
|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| ABANCA | 34,17 % |
| PASTOR | 12,83 % |
| CAIXABANK | 12,44 % |
| SANTANDER | 11,22 % |
| BBVA | 10,51 % |
| SABADELL | 7,93 % |
| CAIXA RURAL GALEGA | 3,48 % |
| POPULAR | 2,06 % |
| BANKIA | 1,48 % |
| TARGOBANK | 0,71 % |
| BANKINTER | 0,64 % |
| KUTXABANK | 0,58 % |
| SUCURSALES ENTIDADES EXTRANJERAS COMUNITARIAS | 0,45 % |
| DEUTSCHE BANK | 0,39 % |
| BANCO DE CAJA ESPAÑA | 0,39 % |
| IBERCAJA BANCO | 0,39 % |
| LIBERBANK | 0,19% |
| ANDBANK | 0,06 % |
| UBS EUROPE | 0,06 % |

Tabla nº 10: Datos: Informe CGC 2017

A partir de esa fecha, 31 de diciembre de 2016, y como ya se señalaba en el *Informe CGC 2017*, la compra del Banco Popular por parte del Banco Santander modificará sustancialmente la estructura del mercado gallego. Aunque el peso del Banco Popular en Galicia era bastante reducido, sin embargo, el del Banco Pastor, propiedad del Popular, era muy fuerte ya en ese momento era la segunda entidad gallega por número de oficinas, de tal manera que ese proceso de concentración Santander-Popular-Pastor se produjo entre las entidades que ocupaban los puestos segundo, cuarto y octavo en el mercado gallego. Por estas razones el *Informe CGC 2017* señalaba que, en ese momento, el mercado gallego se podía configurar, como se puede ver en la tabla n.º 11, en tres bloques de un similar tamaño:

- a) Abanca
- b) Banco de Santander (con Banco Popular y Banco pastor)
- c) Las demás entidades bancarias de Galicia

| CONCENTRACIÓN OFICINAS COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA (31- 12-2016) | | |
|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------|---------------|
| BANCO | TOTAL CCAA | % CCAA |
| ABANCA | 530 | 34,17 % |
| PASTOR | 139 | 12,83% |
| POPULAR | 32 | 2,06% |
| PASTOR + POPULAR + SANTANDER | 405 | 26,11% |
| RESTO ENTIDADES | 568 | 36,62 % |

Tabla n.º 11. Datos: Informe CGC 2017

B.- SITUACIÓN A 30 DE JUNIO DE 2022

25) Desde la fecha de elaboración de ese *Informe CGC 2017* hasta el 30 de junio de 2022 se han producido en Galicia cambios tanto en la relación de entidades financieras como en el número de sus oficinas. En cuanto al porcentaje de cierre

de oficinas de entidades de depósito en Galicia los datos confirman, como hemos visto, que hasta junio de 2022 el porcentaje ha sido inferior a la media de España.

Algunas entidades han desaparecido como consecuencia de su fusión con otra o de la adquisición de su control exclusivo por otra entidad, como sucedió con Banco Caja España (tras su fusión con Unicaja), Bankia (absorbida por Caixabank), Linberbank (absorbida por Unicaja), y también Novo Banco y Banco Caixa Geral (absorbidas por ABANCA). Pero también han aparecido nuevas entidades bancarias con oficina en Galicia como Banco de Caminos y Unicaja.

El cierre de oficinas durante estos años (diciembre de 2016 - junio de 2022) ha continuado siendo más intenso en las grandes ciudades que en el resto de los municipios de la CCAA. Así el porcentaje medio de oficinas cerradas de los 7 grandes ayuntamientos de Galicia ha sido del 40,84% mientras que la media total de Galicia ha sido del 35,70%. De entre los grandes ayuntamientos destaca el elevado número de cierre de sucursales que se produjo en el municipio de Pontevedra ya que ha pasado de 44 (cuarenta y cuatro) en el mes de diciembre de 2016 a 24 (veinticuatro) en junio de 2022, siendo el porcentaje de cierre del 54,5%³⁶.

26) A 30 de junio de 2022 el mercado gallego de entidades de depósito se estructura de la siguiente manera:

| OFICINAS ENTIDADES DE DEPOSITO COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA (30 - 06 - 2022) | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------|
| ENTIDADES DE DEPOSITO | TOTAL OFICINAS EN GALICIA | PORCENTAJE DE OFICINAS EN GALICIA |
| ABANCA | 435 | 42,52 % |
| SANTANDER | 152 | 14,86 % |
| CAIXABANK | 145 | 14,18 % |
| BBVA | 116 | 11,34 % |
| SABADELL | 66 | 6,46 % |
| CAIXA RURAL GALEGA | 47 | 4,60 % |

³⁶ Registro de oficinas de entidades supervisadas. Banco de España

| OFICINAS ENTIDADES DE DEPOSITO COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA (30 - 06 - 2022) | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------|
| ENTIDADES DE DEPOSITO | TOTAL OFICINAS EN GALICIA | PORCENTAJE DE OFICINAS EN GALICIA |
| BANKINTER | 10 | 0,98 % |
| UNICAJA | 10 | 0,98 % |
| KUTXABANK | 9 | 0,88 % |
| CAJAMAR | 6 | 0,59 % |
| DEUTSCHE BANK | 5 | 0,49 % |
| IBERCAJA | 5 | 0,49 % |
| RENTA 4 | 4 | 0,39 % |
| SUCURSALES ENTIDADES DE CRÉDITO EXTRANJERA COMUNITARIA | 4 | 0,39 % |
| TARGOBANK | 2 | 0,20 % |
| ANDBANK | 2 | 0,20 % |
| CAJA ZAMORA | 2 | 0,20 % |
| BANCOFAR | 1 | 0,10 % |
| BANCO CAMINOS | 1 | 0,10 % |
| ARQUIA | 1 | 0,10 % |
| TOTAL | 1023 | |

Tabla nº 12. Datos: Informe estadístico del Banco de España y elaboración propia

Conforme a estos datos el mercado gallego ha perdido la configuración que reflejamos en el *Informe CGC 2017* y que se definía por estar constituido por tres bloques de un similar tamaño. A fecha de 30 de junio de 2022 el mercado bancario gallego se determina de la siguiente manera:

- a) Existe una entidad bancaria, ABANCA, que es el titular del 42,52% de las sucursales abiertas en Galicia.

b) Existen 3 entidades bancarias con un porcentaje similar de oficinas (entre el 14,86 % y el 11,34 %) que son CAIXABANK, BBVA y SANTANDER. La suma de las tres supone el 40,38% de las oficinas abiertas en Galicia.

c) Existe un tercer bloque que estaría constituido por el resto de las entidades de depósito con oficina abierta en Galicia a las que pertenecería el 17,10% de las oficinas, siendo titulares dos de ellas (SABADELL y CAIXA RURAL GALEGA) del 64,57 de ese 17,10 %.

27) Si examinamos la variación del número de oficinas de las 5 primeras entidades (ABANCA, CAIXABANK, SANTANDER, BBVA, SABADELL) durante el periodo comprendido entre el 31 de diciembre de 2016 y el 30 de junio de 2022 observamos que, aunque se produjo en todas ellas una reducción, no lo ha sido de la misma intensidad. Así mientras el banco SANTANDER, ha cerrado más del 62% sus oficinas en Galicia y el banco Sabadell más del 46%, otras entidades, como BBVA o ABANCA su porcentaje de cierres ha sido menos (28,83% y 23,28% respectivamente).

| ENTIDAD DE DEPOSITO | OFICINAS 31-12-2016 | OFICINAS 30-06-2022 | VARIACIÓN | % |
|-----------------------------------------|----------------------------|----------------------------|------------------|-----------|
| ABANCA + BANCO CAIXA GERAL + NOVO BANCO | 567 | 435 | - 132 | - 23,28 % |
| CAIXABANK + BANKIA | 216 | 145 | - 71 | - 32,87 % |
| SANTANDER + PASTOR + POPULAR | 405 | 152 | - 253 | - 62,46 % |
| BBVA | 163 | 116 | - 47 | - 28,83 % |
| SABADELL | 123 | 66 | - 57 | - 46,34 % |

Tabla n.º 13 Datos: Informe estadístico del Banco de España y elaboración propia

De acuerdo con estos datos se observa un incremento de la posición de prevalencia en el mercado bancario gallego por parte de ABANCA, pero también se puede deducir que ese incremento es consecuencia de haber sido esta entidad más moderada que otras en el cierre del número de sus oficinas en la Comunidad Autónoma de Galicia, por lo que esa posición de ABANCA se deriva más de la renuncia al mercado de oficinas bancarias en Galicia parte de quien, en aquel momento, era la segunda entidad por sucursales (SANTANDER) que de una búsqueda de esa posición de prevalencia por parte de ABANCA.

Así hay que señalar que el banco de SANTANDER que a 31 de diciembre de 2016 era, como consecuencia de la absorción de otras entidades con importante arraigo en nuestra comunidad, la segunda entidad por número de oficinas en Galicia y muy próxima a ABANCA, a 30 de junio de 2022 sigue ocupando esa segunda posición pero ha cerrado más del 62% del total de sus oficinas en Galicia en el plazo de 6 años y medio, aunque también es cierto que esta entidad puso en marcha, como veremos, una amplia red de agentes financieros en Galicia como sustituto de esas oficinas bancarias.

28) El análisis de la variación del número de oficinas entre el 31 de diciembre de 2016 y el 30 de junio de 2022 también se debe de hacer en el ámbito provincial, y podemos observar que donde más se ha incrementado el nivel de concentración ha sido en la provincia de Ourense en la que las oficinas de la entidad bancaria prevalente (ABANCA) superan el 50% de la totalidad de las oficinas de todas las entidades de depósito de la provincia. También se puede ver en todas ellas un incremento del nivel de concentración bancaria en términos de oficinas respecto del *Informe CGC 2017*, de acuerdo con la tónica general que se ha producido en el resto de España.

Provincia de Pontevedra

| OFICINAS DE ENTIDADES DE DEPOSITO PROVINCIA DE PONTEVEDRA (30 - 06 - 2022) | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|----------------------------|
| ENTIDADES DE DEPOSITO | TOTAL OFICINAS | PORCENTAJE OFICINAS |
| ABANCA | 127 | 41,36 % |
| CAIXABANK | 53 | 17,27 % |
| SANTANDER | 49 | 15,96 % |
| BBVA | 35 | 11,40 % |
| SABADELL | 19 | 6,19 % |
| CAIXA RURAL GALEGA | 5 | 1,63 % |
| BANKINTER | 4 | 1,30 % |
| UNICAJA | 3 | 0,98 % |
| KUTXABANK | 3 | 0,98 % |
| DEUTSCHE BANK | 2 | 0,65 % |
| IBERCAJA | 2 | 0,65 % |
| TARGOBANK | 1 | 0,33 % |
| SUCURSALES ENTIDADES DE CRÉDITO EXTRANJERA COMUNITARIA | 1 | 0,33 % |
| RENTA 4 | 1 | 0,33 % |
| CAJAMAR | 1 | 0,33 % |
| ANDBANK | 1 | 0,33 % |
| TOTAL | 307 | |

Tabla n.º 14. Datos: Informe estadístico del Banco de España y elaboración propia

La principal entidad por número de oficinas es Abanca con más del 40% de las sucursales. Le siguen Caixabank (17,27%), Santander (15,96%) y BBA (11,40%). Si comparamos este nivel de concentración con el que aparecía en el *Informe CGC 2017*, vemos:

- a) Que el porcentaje de oficinas de Abanca con respecto al total de las que había en la provincia se ha incrementado en un 6,7% (ya que en esa fecha

era del 34,66%) lo que ha supuesto un incremento de su posición de prevalencia en el mercado bancario de la provincia.

b) Que se ha reducido de manera significativa el porcentaje que tenía el grupo Santander+Pastor+Popular que en 2017 era del 25,41%.

c) Que prácticamente no ha cambiado el porcentaje que tenía el grupo Caixabank+Bankia ya que era del 17,44%.

d) Que se ha incrementado ligeramente el porcentaje que tenía BBVA que en 2017 tenía el 9,66%.

Provincia de Ourense

| OFICINAS DE ENTIDADES DE DEPOSITO PROVINCIA DE OURENSE (30 - 06 - 2022) | | |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|----------------------------|
| ENTIDADES DE DEPOSITO | TOTAL OFICINAS | PORCENTAJE OFICINAS |
| ABANCA | 79 | 56,43 % |
| SANTANDER | 16 | 11,43 % |
| CAIXABANK | 13 | 9,29 % |
| BBVA | 12 | 8,58 % |
| CAIXARURAL | 6 | 4,29 % |
| SABADELL | 5 | 3,57 % |
| CAJA ZAMORA | 2 | 1,43 % |
| BANKINTER | 1 | 0,71 % |
| UNICAJA | 1 | 0,71 % |
| KUTXABANK | 1 | 0,71 % |
| CAJAMAR | 1 | 0,71 % |
| DEUTSCHE BANK | 1 | 0,71 % |
| IBERCAJA | 1 | 0,71 % |
| RENTA 4 | 1 | 0,71 % |
| TOTAL | 140 | 100 % |

Tabla n.º 15. Datos: Informe estadístico del Banco de España y elaboración propia

La principal entidad por número de oficinas es Abanca con más del 56% de las sucursales, siendo la provincia de Galicia donde esta entidad tiene más porcentaje de sucursales sobre el total provincial. Le siguen Santander (11,43), BBVA y Caixabank ambas con el 9,29 % y 8,58 % respectivamente. Si comparamos este nivel de concentración con el que aparecía en el *Informe CGC 2017*, vemos:

- a) Que el porcentaje de oficinas de Abanca con respecto al total de las que había en la provincia ha tenido un alto crecimiento en casi un 17% (ya que en esa fecha era del 39,45%) lo que ha supuesto un incremento de su posición de prevalencia en el mercado bancario y una elevación del nivel de concentración bancaria en la provincia.
- b) Que se ha reducido de manera significativa el porcentaje que tenía el grupo Santander+Pastor+Popular que en el *Informe CGC 2017* era del 23,39%.
- c) Que ha subido el porcentaje que tenía el grupo Caixabank+Bankia que era del 6,88 %.
- d) Que se ha incrementado el porcentaje que tenía BBVA que en el *Informe CGC 2017* tenía el 6,88%.

Provincia de Lugo

| OFICINAS DE ENTIDADES DE DEPOSITO PROVINCIA DE LUGO (30 - 06 - 2022) | | |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------|---------------------|
| ENTIDADES DE DEPOSITO | TOTAL OFICINAS | PORCENTAJE OFICINAS |
| ABANCA | 69 | 41,57 % |
| CAIXA RURAL GALEGA | 33 | 19,88 % |
| BBVA | 17 | 10,24 % |
| SANTANDER | 16 | 9,64 % |
| CAIXABANK | 14 | 8,43 % |
| SABADELL | 10 | 6,02 % |
| UNICAJA | 2 | 1,21 % |
| BANKINTER | 1 | 0,60 % |
| KUTXABANK | 1 | 0,60 % |
| CAJAMAR | 1 | 0,60 % |
| IBERCAJA | 1 | 0,60 % |
| RENTA 4 | 1 | 0,60 % |
| TOTAL | 166 | 100 % |

Tabla n.º 16. Datos: Informe estadístico del Banco de España y elaboración propia

La principal entidad por número de oficinas es Abanca con más del 40% de las sucursales. En esta provincia tiene especial peso una cooperativa de crédito (Caixa Rural Galega) que tiene más del 19% de las oficinas y le siguen BBVA con el 10,24% y Santander con el 9,64%. Si comparamos este nivel de concentración con el que aparecía en el *Informe CGC 2017*, vemos:

- a) Que el porcentaje de oficinas de Abanca con respecto al total de las que había en la provincia ha tenido un fuerte crecimiento en más de un 10% (ya que en esa fecha era del 31,35%) lo que ha supuesto un fuerte incremento de su posición de prevalencia en el mercado bancario provincial.
- b) Que Caixa Rural Galega ha incrementado su porcentaje en un 3,61%.
- c) Que prácticamente no ha cambiado el porcentaje que tenía el BBVA que era del 11,51 %.

d) Que tampoco ha cambiado el porcentaje que tenía el banco Santander ya que en 2017 tenía el 9,13 %.

Provincia de A Coruña

| OFICINAS DE ENTIDADES DE DEPOSITO PROVINCIA DE A CORUÑA (30 - 06 - 2022) | | |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------|---------------------|
| ENTIDADES DE DEPOSITO | TOTAL OFICINAS | PORCENTAJE OFICINAS |
| ABANCA | 160 | 39,02 % |
| SANTANDER | 71 | 17,32 % |
| CAIXABANK | 65 | 15,85 % |
| BBVA | 52 | 12,68 % |
| SABADELL | 32 | 7,81 % |
| BANKINTER | 4 | 0,98 % |
| UNICAJA | 4 | 0,98 % |
| KUTXABANK | 4 | 0,98 % |
| CAIXA RURAL GALEGA | 3 | 0,74 % |
| CAJAMAR | 3 | 0,74 % |
| SUCURSALES ENTIDADES DE CRÉDITO EXTRANJERA COMUNITARIA | 3 | 0,74 % |
| DEUTSCHE BANK | 2 | 0,49 % |
| TARGOBANK | 1 | 0,24 % |
| IBERCAJA | 1 | 0,24 % |
| RENTA 4 | 1 | 0,24 % |
| ANDBANK | 1 | 0,24 % |
| BANCOFAR | 1 | 0,24 % |
| BANCO CAMINOS | 1 | 0,24 % |
| ARQUIA | 1 | 0,24 % |
| TOTAL | 410 | 100 % |

Tabla n.º 17. Datos: Informe estadístico del Banco de España y elaboración propia

La principal entidad por número de oficinas es Abanca con más del 39% de las sucursales, el porcentaje más bajo de todas las provincias gallegas. Le siguen el banco de Santander (17,32%), Caixabank (15,85%) y BBVA (12,68%). Si comparamos este nivel de concentración con el que aparecía en el *Informe CGC 2017*, vemos:

- a) Que el porcentaje de oficinas de Abanca con respecto al total de las que había en la provincia se ha incrementado en un 7,32% (ya que en esa fecha era del 31,70%) lo que ha supuesto un incremento de su posición de prevalencia en el mercado bancario de la provincia.
- b) Que se ha reducido de manera significativa el porcentaje que tenía el grupo Santander+Pastor+Popular que en 2017 era del 27,73%.
- c) Que prácticamente no ha cambiado el porcentaje que tenía el grupo Caixabank+Bankia ya que era del 15,37%.
- d) Que se ha incrementado en menos del 1% el porcentaje de BBVA ya que en 2017 tenía el 11,57%.

29) Por último, de los datos anteriores se deduce el importantísimo peso que entre todas las entidades de depósito tienen los bancos en el mercado gallego ya que representan casi el 95% de la totalidad de las oficinas de las entidades financieras. Las otras entidades, las cooperativas de crédito, tan solo representan el 5,3% del total de oficinas, y se concentran fundamentalmente en la provincia de Lugo³⁷, lo que muestra la escasa presencia que tienen en Galicia las cooperativas de crédito, a diferencia del que tienen en otras Comunidades Autónomas como Castilla-La Mancha donde llegan a suponer el 49,91% del total de entidades de depósito, Aragón con el 32,70%, el 30,25% de Castilla y León, el 28,32% de Andalucía o el 26,31% del País Vasco³⁸. El mercado gallego se aproximaría más al de aquellas otras comunidades españolas en las que las cooperativas de crédito suponen un reducido porcentaje de las oficinas de las entidades financieras, como por ejemplo, Cataluña donde suponen el 3,2% del total.

Consecuencia del peso de las entidades bancarias y de su presencia territorial más extendido e intenso que el de las cooperativas de crédito, la distribución del crédito hipotecario por tipo de entidad en Galicia es mayoritario en favor de los

³⁷ Donde tienen el 20,48% del mercado.

³⁸ Datos a 30 de junio de 2020. Fuente Banco de España.

bancos, y así su cuota de mercado en ese producto fue durante el año 2021 del 94,74%³⁹.

VIII.- COMPETENCIA EN EL MERCADO BANCARIO DE GALICIA

30) Como hemos visto desde el inicio de este Informe, es indudable que la reducción del número de operadores y, por tanto, la elevación del nivel de concentración facilita los comportamientos colusivos y la coordinación tácita entre las principales entidades, lo que puede dar lugar a una reducción de la competencia en el mercado. Pero también destacamos que la competencia en un mercado tan complejo como es el bancario, no solo depende de su nivel de concentración, sino que es el resultado de la confluencia de una multiplicidad de circunstancias.

Para valorar si existe o no un adecuado nivel de competencia en el mercado bancario de Galicia tenemos que referirnos, como hicimos en el *Informe CGC 2017*, a:

- a) la estructura de mercado en elementos como el nivel de concentración,
- b) la posible existencia de posiciones dominantes,
- c) la posible existencia de barreras de entrada,
- d) la capacidad de movilidad de los clientes entre entidades bancarias y
- e) la competencia potencial.

1.- Mercado relevante geográfico de los servicios bancarios

31) El derecho de la competencia no actúa en abstracto, sino que actúa sobre mercados concretos que deben estar previamente delimitados. Es lo que se denomina como mercado relevante.

³⁹ Estadística Registral Inmobiliaria, 4º Trimestre de 2021, nº 71, febrero de 2022, Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España.

La definición de mercado permite determinar el marco de la competencia entre las empresas. Su principal objetivo es el de establecer de forma sistemática las limitaciones que afrontan las empresas afectadas desde el punto de vista de la competencia. La noción de mercado tanto desde el punto de vista del producto como de su dimensión geográfica debe identificar a aquellos rivales que pueden limitar el comportamiento de aquellas o impedirles actuar con independencia de cualquier presión competitiva.

32) Con la finalidad de unificar criterios y de facilitar la determinación de los mercados relevantes por las autoridades de competencia, la Comisión Europea adoptó en 1997 una fundamental guía, que sigue siendo en la actualidad de extraordinaria utilidad. Es la Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia para efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia (Comunicación 97/C 372/03)⁴⁰, conforme a la cual "el mercado de referencia en el marco del cual se examina una cuestión de competencia se determina combinando el mercado de producto y el mercado geográfico"⁴¹.

33) El mercado de producto de referencia comprende la totalidad de los productos (bienes y servicios) que los consumidores consideren intercambiables o sustituibles en razón de sus características o su precio o el uso que se quiera hacer de ellas. Que la empresa tenga la capacidad para imponer sus condiciones en el mercado, distorsionando la competencia perjudicando a los consumidores, va a depender de las alternativas reales o potenciales que existen en ese mercado a sus productos, es decir dependerá de la sustituibilidad del producto o servicio.

34) El mercado geográfico como señala la Comunicación, "(...) comprende la zona en la que las empresas afectadas desarrollan actividades de suministro de los productos y de prestación de los servicios de referencia, en la que las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas y que puede distinguirse de otras zonas geográficas próximas debido, en particular, a que las condiciones de competencia en ella prevalecientes son sensiblemente distintas a aquéllas."⁴²

35) En este Informe el mercado relevante de producto es el de los servicios bancarios. Los servicios bancarios en España son prestados por bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito que, aunque cada una de estas instituciones tiene

⁴⁰ DOCE C 372, de 9.12.1997, p. 5 y ss.

⁴¹ Apartado 9

⁴² Comunicación, punto 8

una naturaleza jurídica distinta, ofrecen los mismos servicios a los clientes finales, por lo que se puede hablar del “mercado bancario”.

36) Más compleja puede ser la delimitación del mercado geográfico ya que el mercado bancario es un mercado cada vez más globalizado por lo que resulta complejo poner límites autonómicos, nacionales o incluso europeos. La globalización presente en las mayorías de las actividades económicas tiene una clara manifestación en el mercado bancario, además las nuevas tecnológicas han superado barreras espaciales de tal manera que ahora actúan en determinados territorios entidades financieras que no tienen ninguna oficina abierta en el mismo.

Por ello en el *Informe CGC 2017* planteábamos **si se podía hablar de un mercado bancario gallego diferenciado del mercado bancario español**. Evidentemente, se puede hablar de un mercado gallego cuando nos referimos al de las entidades financieras con domicilio social en Galicia, o al de aquellas entidades que tienen oficinas abiertas en Galicia o incluso si contemplamos el mercado desde la perspectiva de los clientes que residen en Galicia. Con todo, también es cierto que una persona que resida en Galicia puede operar “on line” con una entidad que no tenga oficinas abiertas en Galicia e incluso puede tener cuentas en distintas entidades incluso en oficinas que no estén en Galicia, por lo que desde esta perspectiva es difícil contemplar un mercado bancario que no sea el español. Así pues, habría que plantearse si existe un mercado bancario gallego desde el punto de vista de la competencia.

En el referido Informe destacábamos diversos criterios, que hoy deben de mantenerse, para defender esa posibilidad. En primer lugar, hay que tener en cuenta que, desde el punto de vista de la estructura y niveles de concentración, como hemos visto, el mercado gallego está bien diferenciado del mercado español. En segundo lugar, es un hecho constatado que las estrategias comerciales de la banca no son iguales en todo el territorio de España, ya que se adaptan a las peculiaridades estructurales, poblacionales y económicas de cada región. Y, por último, y en tercer lugar la realidad es que una mayoría de personas solo operan con entidades que tengan una oficina en su localidad, lo que refuerza la dimensión local del mercado bancario.

Por tanto, este Pleno concluye que sí es posible hablar en cierto contexto de un mercado bancario gallego.

37) En este mismo sentido de admitir la posible existencia de un mercado geográfico bancario inferior al nacional, la CNMC en el Informe de la Resolución de concentración bancaria Expediente C/1144/20 CAIXABANK/BANKIA⁴³ se hace un análisis del mercado que no es solo en el ámbito nacional sino también provincial e incluso local. Así afirma que:

"(68) El mercado de banca minorista, según los últimos precedentes nacionales, es de ámbito nacional. Esto se fundamenta en las diferencias de idioma, preferencias de los consumidores por oferentes locales, diferente cultura de los negocios y la importancia de la red de sucursales. No obstante dadas las características de estos mercados, la magnitud de las entidades fusionadas, su peso en determinadas zonas y regiones y el riesgo de que determinados problemas de competencia, como se verá posteriormente, puedan surgir de forma localizada, podría analizarse el mercado de banca minorista a nivel inferior al nacional (particularmente en lo que respecta a sucursales, y los mercados de producto que se realizan en su entorno), como ya han indicado algunos precedentes comunitarios" y que,

"(96) en todo caso, habida cuenta del elevado grado de concentración provincial se ha llevado a cabo un análisis a nivel de Código Postal (CCPP) en la medida en que las sucursales pueden resultar un proxy adecuado de los efectos sobre la actividad de depósitos y créditos en las zonas locales más afectadas por la concentración. Por tanto, los índices provinciales observados deben contrastarse con el resultado obtenido del análisis a nivel de CCPP para apreciar la eventual afectación a la estructura de competencia en estos mercados como consecuencia de la operación."⁴⁴

38) La misma idea la defiende la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO) en su Informe "Concentración del sector bancario en Cataluña" de febrero de 2022 al decir que:

"En este sentido, resulta relevante observar que a medida que el análisis se enfoca hacia un ámbito geográfico de menor dimensión, la concentración tiende a incrementarse. Este hecho se produce como consecuencia de la reducción del número de entidades que operan en la zona analizada. Es por

⁴³ Expediente C/1144/20 CAIXABANK/BANKIA. Se puede consultar en https://www.cnmc.es/sites/default/files/3503633_402.pdf

⁴⁴ M.7947 BANCO SANTANDER TOTTA/BANIF; M.6405 BANCO SANTANDER/RAINBOW; M.5960 CREDIT AGRICOLE/CASSA DI RISPARMIO DELLA SPEZIA/AGENCES INTESA SANPAOLO; M.3894 UNICREDIT/HVB; M.4356 DEUTSCHE BANK/BERLINER BANK.



este motivo que el análisis de concentración bancaria tiene sentido que sea estudiado desde ámbitos geográficos más segmentados, cómo puede ser a nivel regional y provincial, con el fin de obtener la mayor precisión en términos de concentración y evaluación de la misma. Así pues, el análisis de las cuatro provincias catalanas es lo que reflejará con mayor precisión la realidad del sector bancario en Cataluña, desde la perspectiva de concentración del mismo."⁴⁵

39) Ahora bien, como ya detectó la CGC en el *Informe CGC 2017*, existen circunstancias que concurren en el mercado bancario que relativizan la trascendencia de la delimitación de mercados geográficos regionales como son:

- a) que no existan barreras legales a la apertura de nuevas oficinas ni a la implantación en Galicia de nuevas entidades de crédito de cualquier país de la Unión Europea,
- b) que la banca "on line" permita a cualquier cliente operar con un abanico muy amplio de entidades, incluso aunque no tengan abierta una oficina en su localidad o ni siquiera en la Comunidad Autónoma,
- c) que la regulación y supervisión de todas las entidades se realice en el ámbito nacional y europeo.

40) En resumen, con relación al mercado relevante geográfico se puede hablar, en un determinado contexto, de la existencia de un mercado bancario gallego en el que participan todas las entidades que tienen oficinas abiertas en Galicia para dar servicio a todos los residentes en la Comunidad.

2.- Estructura del mercado bancario en Galicia

41) Como ya señaló esta CGC, desde el punto de vista de la competencia la estructura de un mercado está configurada por tres elementos fundamentales.

En primer lugar, la existencia, o no, de alguna empresa que tenga una posición dominante que le otorgue poder de mercado. Para determinar si una empresa tiene una posición dominante hay que analizar su cuota de mercado en relación con las de sus principales competidores, aunque como

⁴⁵ Informe ES 26/2021 "Concentración del sector bancario en Cataluña", febrero 2022, p. 12-13.
http://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxiu/actuacions/0220225_concentracio_sector_bancari_esp.pdf

veremos, la cuota de mercado no es el único elemento para determinar la posición de dominio, es solo un indicador, relevante, pero un indicador más.

El segundo elemento es el nivel de concentración del mercado. Un mecanismo habitual determinar el grado de concentración de un mercado es el índice Herfindahl-Hirschman (IHH).

Finalmente, el tercer elemento lo configuran las barreras de entrada al mercado. No hay una definición de barreras de entrada, pero podemos considerar como tales a "(...) aquellos obstáculos a los que deben hacer frente los potenciales competidores y que pueden incidir en la decisión de entrada en el mercado hasta el punto de eliminar su posible efecto disciplinante sobre los operadores ya presentes". La facilidad de acceso al mercado, o lo que se denominó "contestabilidad", es un elemento a lo que cada vez se le otorga un papel más determinante en la configuración de la estructura de un mercado. En este sentido se considera que cuanto más abierto sea un mercado, serán menos probables los comportamientos anticompetitivos con independencia de cuál sea el nivel de concentración, ya que la mera posibilidad de que entren nuevos competidores disciplina el comportamiento de las empresas ya instaladas.

Por último también hay que tener en cuenta la posibilidad de aparición de otros factores que pueden afectar al nivel de competencia existente en el mercado.

Examinaremos cada uno de ellos.

A) Existencia de alguna empresa con una posición dominante: el análisis de las cuotas de mercado

42) La sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto United Brands proporcionó la que sería, a partir de esa fecha, la definición de posición dominante, y consideró como tal "(65) ... la posición de poder económico de una empresa que le permite obstaculizar el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado de referencia, al darle la posibilidad de actuar en buena medida independientemente de sus competidores, de sus clientes y en definitiva de los consumidores"⁴⁶.

⁴⁶ Sentencia del TJCE, de 14 de febrero de 1978, United Brands Company and United Brands Continental BV c. Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto 27/76, Rec. 1978, párrafo 65

Como ha señalado esta CGC⁴⁷ posiblemente el indicador más relevante para valorar de forma previa los efectos de un proceso de concentración sobre la estructura del mercado sea comparar las cuotas de mercado de las empresas afectadas por la concentración y las de sus principales competidores. Fundamentalmente se trataría de determinar si la concentración crea una empresa con posición dominante en el mercado.

43) De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuotas de mercado superiores al 50% y mantenidas durante un cierto tiempo⁴⁸ son, en principio, indicativas de la existencia de una posición dominante. Por su parte la Comisión Europea complementa este criterio al considerar que es difícil que pueda darse una posición dominante con una cuota de mercado inferior al 40%. Pero, como ya hemos visto, aunque la cuota de mercado es el principal indicador de la existencia de una posición dominante, no es el único, debe de ser interpretada como un *proxi* de poder de mercado⁴⁹, que debe de complementarse con otros elementos como son la existencia de barreras de entrada al mercado o el poder de mercado de los competidores de la empresa en cuestión.

44) El denominado "índice de Stenbacka" trata de calcular una cuota de mercado a partir de la cual la entidad líder podría tener poder de mercado. Este índice, que se caracteriza porque tiene en cuenta las cuotas de mercado relativas, parte de un umbral de dominio que sitúa en el 50% del mercado. Ahora bien, el umbral va descendiendo en la medida en la que aumenta la diferencia de tamaño entre la empresa líder y las siguientes. Un estudio realizado por el BBVA⁵⁰ establece que en el mercado español la posición dominante vendría dada a partir de una cuota próxima al 50% del mercado relevante.

⁴⁷ Informe sobre la Concentración Bancaria en Galicia desde el punto de vista de la Competencia, año 2017.

⁴⁸ En este sentido Cani Fernández señaló que a pesar de que partir de la sentencia del TJCE de 13 de febrero de 1979, asunto 85/76, Hoffman-La Roche c. Comisión pueda hablarse de una presunción de dominio basada en las cuotas de mercado, debe reconocerse que el propio TJCE matiza, en cierta medida, esa "presunción de dominio" al exigir que las altas cuotas de mercado se mantengan durante cierto tiempo. FERNANDEZ VICIEN, C., "Cuota de mercado y poder de mercado", en El abuso de la posición de dominio, Fundación Rafel del Pino – Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid - Barcelona, 2006, p. 68. Se puede consultar en https://frdelpino.es/investigacion/wp-content/uploads/2015/09/DE006-03_Cuota_mercado_poder_mercado-Fernandez.pdf

⁴⁹ GUTIERREZ I y PADILLA, J., "Una racionalización económica del concepto de posición de dominio", en El abuso de la posición de dominio, Fundación Rafel del Pino – Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid - Barcelona, 2006, p. 20

⁵⁰ Zurita, J. "Análisis de la concentración y competencia en el sector bancario" en Documento de Trabajo, septiembre 2014, BBVA Research, p.9

45) En el mercado gallego a fecha de junio de 2022 existe una empresa líder (ABANCA) con una cuota de mercado de un 42,52%, que supera el 50% en una provincia (Ourense) mientras que la segunda y tercera empresa se mueven en una cuota de mercado por encima del 14%. Teniendo en cuenta la cuota de mercado del segundo operador, según el "índice de Stenbacka", para tener una posición dominante en el mercado gallego sería necesaria que una entidad tuviera una cuota de mercado, como mínimo, del 50% lo que no se produce en Galicia en su conjunto pero sí en la provincia de Ourense.

Además, el número de entidades necesarias para ejercer poder de mercado de forma conjunta mediante acuerdos de colusión se ha visto reducido en Galicia desde 2016. Así, mientras en diciembre de 2016 las tres primeras entidades de crédito representaban el 59,44 % de la cuota de mercado en junio de 2022 se incrementó esa cuota hasta el 71,56%, y mientras las cinco primeras entidades que en diciembre de 2016 tenían una cuota de mercado del 81,17% de la cuota de mercado en Galicia en junio de 2022 tenían el 89,36 %.

46) De ahí que aunque en el *Informe CGC 2017* se afirmase que conforme estos criterios, que no dejan de ser propuestas teóricas, en Galicia la compra del Banco Popular por el Banco Santander, al elevar la cuota de mercado de la segunda entidad por encima del 25%, iba a producir el efecto de reducir el poder de mercado relativo de ABANCA, alejándola de una posible posición dominante⁵¹, la actuación posterior de esa segunda entidad (SANTANDER) al reducir el número de oficinas en Galicia en más de un 62% hizo que esa previsión no se cumpliera y se elevase la posición de liderazgo de ABANCA que ya tenía en diciembre de 2016, de tal manera que a día de hoy aunque sin alcanzar el 50% de la cuota de mercado, ni por tanto poder de mercado, atribuye esa cuota una fuerte posición de prevalencia en el mercado gallego.

⁵¹ "(...) En el mercado gallego hay una empresa líder con una cuota de mercado en torno al 35%, que se aproxima mucho al 40% en alguna provincia, mientras que la segunda se mueve en una cuota de mercado en torno al 27%. Teniendo en cuenta la cuota de mercado del segundo operador, según el "índice de Stenbacka", para tener una posición dominante en el mercado gallego sería necesaria una cuota de mercado del 50% como mínimo. Conforme estos criterios, que no dejan de ser propuestas teóricas, se puede afirmar que, en Galicia, la compra del Banco Popular por el Banco Santander, al elevar la cuota de mercado de la segunda entidad por encima del 25%, va a producir el efecto de reducir el poder de mercado relativo de Abanca, alejándola de una posible posición dominante." Informe CGC 2017, p. 37.

B) El nivel de concentración del mercado: el índice de Herfindahl-Hirschman

47) El índice Herfindahl-Hirschman (IHH) se utiliza, como hemos visto, para medir el grado de concentración global de un mercado. En las *Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas (2004/C 31/03)*⁵², la Comisión Europea utiliza este índice para medir como una fusión afecta al grado de concentración del mercado. Este índice se calcula sumando los cuadrados de las cuotas de mercado de cada una de las empresas presentes en el mercado. La principal característica de este indicador es que otorga proporcionalmente mayor peso a las cuotas de mercado de las empresas más grandes, de tal manera que la falta de información sobre empresas pequeñas puede carecer de importancia ya que estas apenas influyen en el IHH.

48) En las ya mencionadas *"Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de concentraciones entre empresas"*, la Comisión Europea establece unos principios generales sobre cómo valorar los incrementos en el índice de Herfindahl que produce una operación de concentración. Así, en los apartados 19 y siguientes (Niveles HHL) de las mismas la Comisión afirma que "Es improbable que la Comisión detecte problemas de competencia horizontal en un mercado que después de la concentración tenga un IHH inferior a 1000. En general, no es necesario proceder a un análisis pormenorizado de este tipo de mercados". Asimismo, es improbable que la Comisión encuentre problemas de competencia horizontal en una concentración que dé lugar a un IHH de entre 1000 y 2000 y a un incremento del índice (delta⁵³) inferior a 250, o en una concentración que arroje un IHH superior a 2000 y un incremento inferior a 150, excepto que se den circunstancias especiales.

49) Estos niveles de concentración se utilizan como indicadores de la falta de problemas de competencia, pero no permiten presumir la existencia o inexistencia

⁵² Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas (2004/C 31/03) DOUE 5 de febrero de 2004 C 31/5 y ss.

⁵³ Mientras que el nivel absoluto del IHH puede dar una indicación inicial de la presión competitiva en el mercado tras la concentración, un cambio en el IHH (denominado «delta») es un indicador útil del cambio en el grado de concentración del mercado directamente derivado de la fusión.

de problemas de esta naturaleza. Hay circunstancias (que recoge las propias *Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de concentraciones entre empresas*) que determinan que una concentración pueda tener efectos nocivos para la competencia, aunque el índice de Herfindahl se mantenga en parámetros que se podrían considerar normales, según los criterios de la Comisión. Así, el hecho de que una de las partes tenga antes de la concentración una cuota de mercado superior al 50%, que una o varias de las partes de la concentración sean innovadores importantes, que haya un elevado número de participaciones cruzadas entre los operadores del mercado o que en ese mercado haya indicio de coordinación o de prácticas que la propicien, son algunas de las circunstancias que hacen que una operación de concentración sea potencialmente más peligrosa para la competencia. Por el contrario, circunstancias como que la concentración no cree una empresa con posición dominante, que exista alguna empresa con una cuota de mercado mayor que la que resulta de las empresas que se integran o que no existan barreras elevadas de entrada al mercado y que la competencia potencial sea elevada, reducen el riesgo anticompetitivo de una concentración.

50) Si calculamos el índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) a fecha de 30 de junio de 2022 para el mercado gallego de las cinco mayores entidades bancarias partiendo de las cuotas de mercado en función del número de oficinas que, como hemos visto en el mercado bancario, es un indicador muy relevante, vemos que ese índice se ha incrementado en los últimos años. El *Informe CGC 2017* nos proporciona el IHH a fecha 31 de diciembre de 2016 y en el momento de integración de los bancos Santander, Pastor y Popular, y así señala que:

“A 31 de diciembre de 2016, es decir, antes de la compra del Banco Popular por el Banco Santander, el índice de concentración a nivel de las cinco mayores entidades, que es lo que se suele tomar como referencia, daba en Galicia un resultado de 1834 puntos. Es un índice muy elevado, próximo a los 2000 puntos que marcan el umbral en torno al cual la Comisión Europea suele apreciar la existencia de problemas de competencia.”

Tras la integración Santander, Popular y Pastor afirma el *Informe CGC 2017* que:

*“(...) el índice de concentración en el mercado gallego se vio incrementado de forma considerable. Así, **si calculamos el índice de HHL teniendo en cuenta***

esta integración, el resultado a nivel de las cinco mayores entidades por número de oficinas pasó a ser de 2321 puntos. Es decir, el resultado de la adquisición del Banco Popular por el Banco Santander en Galicia es un aumento de 487 puntos en el índice de concentración. Tanto el índice de concentración como el aumento provocado por la concentración arrojan en Galicia resultados claramente superiores a los del mercado español en su conjunto. En el caso de Galicia, con un índice resultante superior a los 2000 puntos y un incremento de 487 puntos estamos ante unos resultados que superan los umbrales establecidos en las Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales para considerar que una concentración no presenta, en principio, problemas de competencia.”

51) A 30 de junio de 2022, fecha que se tiene en cuenta para la elaboración de este Informe, el índice de concentración Herfindahl-Hirschman (IHH) se ha visto incrementado respecto del año 2016 como consecuencia del cierre de oficinas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia y de la desaparición de algunas entidades derivadas de su fusión o de la adquisición de su control exclusivo por otra⁵⁴. Así, **si calculamos el IHH a 30 de junio de 2022 el resultado en el ámbito de las cinco mayores entidades por número de oficinas en Galicia pasa a ser de 2400, tan solo 79 puntos superior al que se calculó en el Informe CGC 2017, pero que pone de manifiesto un grado de concentración elevado.**⁵⁵ La razón de ese pequeño incremento del índice HHL de concentración bancaria en Galicia se puede encontrar en la repercusión que en el cálculo del IHH tiene el cierre de sucursales por parte de la segunda entidad (SANTANDER) en ese período, que de 405⁵⁶ ha pasado a 152, lo que ha producido el efecto de incrementar el peso de la entidad ABANCA en el mercado gallego, su posición de prevalencia y su porcentaje en el índice IHH a pesar de haber reducido su número de oficinas.

52) Este índice IHH, aunque ha permanecido prácticamente estable desde la fecha del anterior *INFORME CGC 2017*, al continuar por encima de 2000 podría superar

⁵⁴ Han desaparecido entidades como Banco Caja España (tras su fusión con Unicaja), Bankia (absorbida por C4ixabank), Linberbank (absorbida por Unicaja), y también Novo Banco y Banco Caixa Geral (absorbidas por ABANCA) y han aparecido nuevas entidades bancarias con oficina en Galicia como Banco de Caminos y Unicaja.

⁵⁵ El reciente Informe ES 26/2021 “Concentración del sector bancario en Cataluña”, de la ACCO de febrero 2022 señala en sus conclusiones que “La reciente absorción de Bankia por parte de Caixaabank ha incrementado todavía más el grado de concentración del sector bancario y ha situado Cataluña cerca de los 2.500 puntos en el IHH, lo que indica que la concentración ha pasado de moderada a elevada.”

⁵⁶ Datos: *Informe CGC 2017*.



los umbrales fijados en las Directrices⁵⁷ sobre la evaluación de las concentraciones horizontales para considerar que una concentración no presenta, en principio, problemas de competencia. Pero en estos últimos años, desde 2016, tras los procesos de fusión y adquisición de entidades, en la medida en que el incremento del IHH ha sido inferior a 150 (lo que podría equipararse a lo que en las Directrices denominan como delta que es un indicador útil del cambio en el grado de concentración del mercado directamente derivado de la fusión), podría llegarse a la conclusión que sería improbable que la Comisión encontrase problemas de competencia si se tratase de una concentración horizontal y siempre que no se den alguna de las circunstancias especiales a las que se refieren esas Directrices⁵⁸.

53) El índice Herfindahl-Hirschman es una herramienta que tiene muy en cuenta a existencia de empresas con posición dominante en el mercado. Por esta razón es difícil que resulten niveles de concentración muy elevados en mercados en los que no hay una empresa con posición dominante⁵⁹. Es decir, al aplicar este índice a los mercados oligopolísticos (como es el bancario) salen mejor parados que aquellos en los que hay una empresa con posición dominante.

c) La valoración de las barreras de entrada y la competencia potencial

54) Como señalamos en el *Informe CGC 2017*, la existencia de barreras de entrada al mercado constituye uno de los elementos más determinantes a la hora de valorar el poder de mercado de una empresa y la posibilidad de que lleve a cabo comportamientos anticompetitivos. El que sea o no posible que operadores ya instalados puedan aumentar su capacidad productiva o su oferta o que puedan

⁵⁷ Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas (2004/C 31/03).

⁵⁸ Entre ellas: que existiesen participaciones cruzadas entre los operadores del mercado, que una de las partes antes de la concentración tuviera una cuota de mercado superior al 50%, que hubiese indicios de coordinación en el pasado o en el presente, ...

⁵⁹ Un ejemplo sirve para ilustrar cómo funciona el IHH y los efectos que en el mismo tiene las empresas con posición dominante. Dos empresas con una cuota de mercado cada una del 30% tendrían entre las dos un 60% del mercado, lo significaría que las dos tendrían 1.800 puntos en el índice IHH (resultado de sumar 30x30 de la primera empresa y 30x30 de la segunda). En cambio, una sola empresa con una cuota de mercado del 60 tendría un índice IHH muy superior ya que sería de 3.600 puntos (resultado de 60x60). Por último, si esas dos empresas tuvieran unas cuotas de mercado de 50 y 10% el índice IHH sería de 2.600 puntos (resultado de sumar 50x 50 de la primera empresa y 10x10 de la segunda).

entrar en ese mercado nuevos competidores va a afectar al comportamiento de la empresa dominante en el mercado ante el riesgo de que se vea afectado por la posible sustituibilidad de la oferta.

55) No existe un concepto único de barreras de entrada, pero se puede entender como tales a "(...) aquellos obstáculos a los que deben hacer frente los potenciales competidores y que pueden incidir en la decisión de entrada en el mercado hasta el punto de eliminar su posible efecto disciplinante sobre los operadores ya presentes"⁶⁰. Por tanto, a la hora de valorar la competencia potencial hay que tener en cuenta dos factores. Por una parte, está la posibilidad de que nuevos operadores entren en el mercado y, por otra, que operadores ya existentes puedan aumentar su capacidad y presencia en el mercado de forma fácil y rápida.

56) Es cierto, como señalamos en el *Informe CGC 2017*, que, aunque existen importantes barreras de entrada reglamentarias para la creación de una entidad de crédito, especialmente relacionadas con el capital y los recursos propios, en general se puede afirmar que en la Unión Europea opera un número de entidades de crédito lo suficientemente elevado como para garantizar adecuados niveles de competencia. Además, toda entidad de crédito autorizada en la Unión Europea puede establecerse y operar en cualquiera Estado miembro por lo que, en teoría, son muchas las entidades que pueden operar en Galicia, aunque la realidad ha demostrado que hasta la fecha resulta muy difícil a las entidades extranjeras operar con éxito en España, donde la red de oficinas sigue siendo un factor primordial, aunque este fenómeno se ve hoy limitado por el incremento de la banca "on line" que facilita que hoy puedan operar en Galicia entidades aunque carezcan de oficina abierta en su territorio.

57) Con fecha 30 de junio de 2022 existían en Galicia 19 entidades de depósito españolas con oficina abierta en Galicia a lo que hay que sumar 3 entidades de crédito de otros países de la Unión Europea con oficina abierta en Galicia que tienen 4 sucursales⁶¹. Aunque muchas de ellas son entidades pequeñas y tienen una presencia muy reducida con menos de 10 oficinas en la Comunidad, otras como CAIXABANK, SANTANDER, BBVA y SABADELL son entidades con un elevado

⁶⁰ Comunicación sobre los elementos esenciales del Análisis de Concentraciones Económicas por parte del extinto Servicio de Defensa de la Competencia.

⁶¹ Banco de España. Registro de entidades supervisadas. En *el Informe CGC 2017* se señala que "En la actualidad hay 19 entidades de crédito españolas con oficina abierta en Galicia, a lo que hay que sumar 7 sucursales de entidades de crédito de otros países de la Unión Europea."

peso en el mercado español, y con una marca de prestigio, que pueden ejercer en el mercado gallego una presión competitiva superior a la que sus cuotas de mercado en Galicia pueden dar a entender. Existen también en la provincia de Lugo una cooperativa de crédito (Caixa Rural Galega) que tiene un fuerte peso en el número de sucursales en esa provincia (casi el 20%) por lo que es un elemento que puede generar una fuerte presión competitiva en ese ámbito provincial.

58) A esto hay que añadir que la generalización de la banca electrónica, fenómeno imparables en todo nuestro entorno europeo⁶², que incrementó su uso como consecuencia de la pandemia COVID-19⁶³, que aumenta la capacidad competitiva de estas entidades con independencia del número de oficinas que tengan en Galicia.

Los últimos informes señalan el incremento de los clientes digitales en los bancos. Según los datos más recientes del Instituto Nacional de Estadística, el 67,85 % de los hombres y el 62,5% de las mujeres entre 17 y 75 años han utilizado la banca electrónica a lo largo de los últimos tres meses⁶⁴. Señala FUNCAS que de acuerdo con los datos del Banco de España, cerca de dos tercios de la población adulta es usuaria de banca electrónica, indicado que esas cifras son aún más elevadas entre los jóvenes de entre 25 y 34 años (78.6%) y la población de grandes ciudades y capitales de provincia (66.3%), indicando que parte de este crecimiento está motivado por el efecto de la pandemia ya que entre finales 2019 (prepandemia) y finales de 2020, el crecimiento en el porcentaje de población española usuaria de la banca electrónica creció un 13%. Por ello señala FUNCAS que, en la actualidad, el 64,36% de los clientes de las diez principales entidades del país sean ya digitales⁶⁵.

Otra muestra esta digitalización es la aparición de los "neobancos" como entidades de depósito que operan 100% digital y que aspiran a satisfacer las necesidades financieras básicas de una parte muy importante de la población, que

⁶² "La generalización de la banca electrónica es una tendencia aparentemente imparables como demuestra el hecho de que en países como Dinamarca o Holanda a porcentaje de población adulta que utiliza este servicio llega al 90%". Informe CGC 2017, p. 41.

⁶³ "El uso de la banca móvil se disparó un 20% en 2021 con la pandemia" El Economista 22 de febrero de 2022. <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/11598643/02/22/El-uso-de-la-banca-movil-se-disparo-un-20-en-2021-con-la-pandemia-.html>

⁶⁴ Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares Año 2021. https://www.ine.es/prensa/tich_2021.pdf

⁶⁵ <https://www.funcas.es/odf/el-crecimiento-de-la-banca-electronica-en-espana/>

no requiere productos sofisticados, y para ello utilizan los canales digitales, especial o únicamente el móvil, y se orientan sobre todo a los clientes jóvenes que son los más dispuestos a aceptar ser usuarios de entidades financieras que carezcan de oficinas en su entorno. Señala FUNCAS que, aunque todos los bancos están afrontando la transformación digital de sus clientes, las cifras apuntan a que son los puramente digitales los que más capacidad tienen para atraer nuevos clientes, y así en 2020, algunos de ellos como Openbank, Evo o WiZink aumentaron el número de cuentas corrientes y de ahorro en un 15% con respecto a 2019 y en el caso de neobancos como N26, el crecimiento ha sido muy significativo, al pasar de 4.500 cuentas en 2019 a cerca de 158.000 en 2020. En cambio, en la banca tradicional se observan tasas de crecimiento inferiores, ya que nunca superan el 3%⁶⁶.

La banca electrónica o banca "en línea" es, como ya hemos señalado en el *Informe CGC 2017*, un fenómeno imparable que ha alterado la estructura del mercado bancario haciendo que las oficinas sean menos relevantes e imprescindibles en la política comercial de las entidades de depósito. Este hecho hace desaparecer las barreras geográficas del mercado bancario contribuyendo a su globalización.

Además, hay que señalar la aparición de "(...) otros intermediarios financieros no bancarios que ofrecen algunos de estos servicios, así como de operadores no financieros, lo que, en principio, debería redundar en una intensificación de la competencia [Lensink y Hermes (2004)]"⁶⁷.

59) En el *Informe CGC 2017* señalábamos que a esa fecha la contratación digital de productos financieros era escasa lo que convertía a las sedes físicas en el elemento esencial para la captación de clientes. Sin embargo, en estos últimos años se ha producido un incremento muy significativo de la demanda digital de los productos financieros como ha indicado el Banco de España en su Memoria de Supervisión del año 2021:

"(...) Desde el inicio de la pandemia se ha evidenciado un crecimiento muy relevante en la contratación digital de productos y servicios bancarios. En esta línea, se observa una constante evolución de los modelos de negocio de

⁶⁶ <https://www.funcas.es/odf/el-crecimiento-de-la-banca-electronica-en-espana/>

⁶⁷ Carbó Valverde S. y Rodríguez Fernández F., "Dimensiones de la competencia en la industria bancaria de la unión europea" en Revista de Estabilidad financiera, Banco de España, N°. 13, 2007, p. 83.

las entidades y la entrada de nuevos operadores que prestan sus servicios, sobre todo, en un entorno digital.”⁶⁸

De la misma manera en el Informe “Transición digital y transformación del negocio bancario en España impulsado por la Covid-19” elaborado por KPMG se afirma que:

“El aumento de la base de los clientes digitales en las entidades bancarias ha provocado un aumento considerable de la contratación de los distintos productos y servicios por medios digitales. Casi el 50% de los productos financieros fueron vendidos a través de internet en 2020, alcanzando picos del 60% durante los meses más críticos del confinamiento.”⁶⁹

FUNCAS destaca que para examinar el grado de avance en la digitalización financiera de los españoles y la evolución futura de la demanda es importante examinar el interés que despiertan algunos conceptos ya que, como apunta la economía del comportamiento, un creciente interés informativo sobre cuestiones relativas a innovaciones tecnológicas y digitales suele predecir una tendencia de transformación digital. Y así señala que, usando el índice Google Trends basado en las búsquedas de los usuarios de Google en España, se observa un creciente interés por cuestiones relacionadas con la digitalización financiera (hipotecas “on line”, créditos “on line”, búsqueda de “apps bancarias”)⁷⁰.

Es, por tanto, significativo a efectos de competencia en el sector bancario de Galicia el incremento de estas operaciones digitales que permiten a los operadores una presencia en el mercado de forma fácil y rápida en el mercado gallego.

60) Sin embargo, ese uso de la banca “en línea” no es frecuente en las zonas menos pobladas, que son las que más sufren las consecuencias del cierre de oficinas y en las que la transición hacia lo digital es más lenta. La consecuencia es que, en numerosas ocasiones, los residentes de esas zonas rurales se ven

⁶⁸ Banco de España. Memoria de Supervisión Bancaria año 2021, Capítulo 4 Supervisión de Conducta de entidades, p. 107.
https://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/MemoriaSupervisionBancaria/21/MemoriaSupervision2021_Cap4.pdf

⁶⁹ Transición digital y transformación del negocio bancario en España impulsado por la Covid-1, Informe panel IEAF-FEF, KPMG mayo 2021 p.7.

⁷⁰ <https://www.funcas.es/odf/la-nueva-demanda-digital-de-servicios-financieros/>

obligados a operar con la única entidad que disponga de una oficina en la zona, lo que supone reducir la competencia enormemente en esos ámbitos.

D) Otros factores que afectan al nivel de competencia existente en el mercado

61) Ya hemos visto que, conforme señalan los estudios académicos en esta materia⁷¹, existen una serie de variables más allá de la estructura de un mercado que determinan su nivel de competencia, como son las variables institucionales, es decir, las características de los marcos institucionales de cada país (niveles de regulación del mercado o el índice de libertad bancaria) y las variables macroeconómicas. En ambos casos nos encontramos ante variables que tienen una dimensión más nacional que autonómica ya que por lo que respeta a las variables institucionales, como el nivel de regulación del mercado o el índice de libertad bancaria, hay que considerar que tanto la regulación como la supervisión bancaria son de competencia estatal, con una fuerte influencia de la normativa europea e internacional, por lo que es común para todos los bancos españoles.

Como ya señalamos en el *Informe CGC 2017* España está bien situada en el índice de libertad bancaria⁷² y tiene una normativa que permite a las entidades la apertura de oficinas en cualquier parte del territorio nacional sin que existan barreras de entrada significativas en este ámbito. Por lo que respeta a las variables macroeconómicas parece evidente que, en su caso, afectarán al nivel de competencia en el ámbito nacional, pero en ningún caso condicionan la existencia de menores nivel de competencia en Galicia.

⁷¹ BIKKER, J. SPIERDIJK, L., FINIE, P. "Market structure, contestability and institutional environment: the determinants of banking competition". DNB Working Paper, nº156, The Nederlandsche Bank, 2007. Señalan que la lección más importante que se desprende de su análisis es que en el sector bancario no se deben basar las normas de política antimonopolio en las medidas tradicionales de la competencia como son la concentración bancaria y las cuotas de mercado, ya que las mismas resultan ser completamente ajenas al grado de competencia en ese mercado.

⁷² En el Índice de libertad financiera publicado por The Global Economy que establece un baremo entre 0 -100, siendo el más alto con 90 puntos Australia y el valor medio mundial de 49 punto, España se encuentra en el puesto 23 de 175 países con una puntuación de 70 puntos por encima de otros países de la UE como Francia, Irlanda, Estonia o Hungría. https://es.theglobaleconomy.com/rankings/herit_financial_freedom/

3.- Valoración sobre la situación de la competencia en el mercado bancario en Galicia

62) Teniendo en cuenta todo lo indicado en los apartados anteriores se observa que, aunque exista un elevado nivel de concentración en el mercado bancario en Galicia el cual se ha visto incrementado, aunque no significativamente, desde diciembre de 2016, no implica necesariamente que no exista competencia o que la competencia sea menor.

Los datos que hemos examinado destacan que nos encontramos ante un mercado oligopolístico, con un reducido número de operadores lo que desde el punto de vista de la libre competencia hace que resulte más proclive que otros a la colusión o la existencia de conductas conscientemente paralelas lo que podría dar lugar a prácticas restrictivas de la competencia y, como consecuencia de ello, a una reducción de la competencia efectiva. Los mercados oligopolísticos tienden a producir importantes restricciones a la competencia cuando se dan ciertas circunstancias que tienden a favorecer la coordinación entre las empresas. Esto ocurre cuando se trata de un mercado:

- a) con muy pocos operadores,
- b) con importantes barreras de entrada que impiden el acceso de nuevos competidores,
- c) cuando el producto es muy homogéneo, de tal forma que solo se puede competir en precios.

En mercados con estas características el riesgo de que las empresas lleguen a acuerdos para subir precios o repartirse el mercado es muy elevado.

63) Desde el año 2017 (fecha de emisión del *Informe CGC 2017*) se ha producido en Galicia, como en el resto del mercado español, el cierre de sucursales, que si lo examinamos desde el punto de vista de las sucursales de entidades bancarias (que en Galicia representan el 95% de las entidades financieras) ha sido inferior a la media de España. Es cierto que una entidad bancaria (SANTANDER) ha reducido el número de sus sucursales en Galicia de una manera considerable, lo que ha llevado a que la primera entidad bancaria gallega (ABANCA) haya incrementado su peso en este mercado.

Pero a pesar de ese incremento de la posición de prevalencia de la entidad ABANCA en el mercado gallego la fuerte caída del banco Santander ha originado que el índice Herfindahl-Hirschman (IHH) calculado a **30 de junio de 2022 en el ámbito de las cinco mayores entidades por número de oficinas en Galicia solo se haya incrementado en 79 puntos respecto al que se fijó en el Informe CGC 2017.**⁷³ Como hemos visto este índice se calcula sumando los cuadrados de las cotas de mercado de cada una de las empresas presentes en el mismo, por lo que la razón de ese pequeño incremento del índice IHH de concentración bancaria en Galicia desde 2016 se puede encontrar en la repercusión que ha tenido la fuerte caída de la cuota de SANTANDER que ha compensado el incremento del peso de la entidad ABANCA en el mercado gallego a pesar de reducir su número de oficinas.

64) Como hemos señalado no es posible valorar los datos de concentración bancaria sin una contextualización del mercado en que se desarrollan.

A lo largo de este informe hemos visto que **existen en el mercado gallego una serie de circunstancias que permiten considerar que puede existir un elevado nivel de competencia entre los operadores, a pesar de ser el mercado bancario un oligopolio.** De entre estas circunstancias se pueden destacar las siguientes:

1º.- No obstante, la importante posición de prevalencia de una entidad (ABANCA) y del elevado nivel de concentración, no existe una empresa que tenga una posición de dominio en el mercado, es decir, que pueda operar con independencia del resto de los competidores e imponer por si sola precios o políticas comerciales.

2º.- Si calculamos el índice de concentración Herfindahl-Hirschman (IHH) el resultado en el ámbito de las cinco mayores entidades por número de oficinas en Galicia a 30 de junio de 2022 solo se ha incrementado en 79 puntos respecto del índice determinado en el *Informe CGC 2017*.

3º.- Que la entidad prevalente en el mercado gallego (ABANCA) coincide con la que tiene su sede social en la Comunidad Autónoma gallega. Esa

⁷³ El reciente Informe ES 26/2021 "Concentración del sector bancario en Cataluña", de la ACCO de febrero 2022 señala en sus conclusiones que "La reciente absorción de Bankia por parte de CaixaBank ha incrementado todavía más el grado de concentración del sector bancario y ha situado Cataluña cerca de los 2.500 puntos en el IHH, lo que indica que la concentración ha pasado de moderada a elevada."

prevalencia se ha incrementado en los últimos años consecuencia de una menor reducción por parte de ABANCA del número de sus sucursales en Galicia en comparación con otras entidades que no tiene su domicilio social en la Comunidad Autónoma gallega, lo que podría llevar a considerar que existe un menor ritmo de cierres por razón de vinculación social de la entidad con el territorio por localización de su domicilio social⁷⁴.

4º.- No existen barreras de entradas significativas para la apertura de sucursales nuevas entidades en Galicia o que limiten un aumento de las que ya existen en el mercado.

5º.- Todos los informes y estudios confirman el significativo incremento del uso de la banca "on line" por los consumidores en los últimos años, lo que ha facilitado el incremento de empresas bancarias con las que pueden operar, aunque esos operadores no tengan oficina abierta en Galicia o tengan un número muy reducido de sucursales.

6º.- En Galicia tienen oficinas las principales entidades bancarias de España (BBVA, SANTANDER, CAIXABANK, SABADELL) con lo que su capacidad de ejercer presión competitiva en el mercado bancario gallego es muy superior que la que indica su cuota de mercado de oficinas.

7º.- No existen impedimentos legales ni de hecho importantes que limiten el cambio de entidad de depósito entre sus usuarios.

8º.- El peso que las empresas Fintech están adquiriendo en el sistema financiero, en cuanto pueden representar una alternativa a la banca tradicional, supone la introducción de un factor de competencia en el mercado bancario gallego en lo que se refiere al acceso a los productos y las gestiones financieras.

⁷⁴ Obsérvese Tabla n.º 12. La relación de domicilio de una entidad con la prevalencia de esa entidad en la comunidad autónoma donde lo tiene no solo sucede en Galicia con Abanca sino con otras entidades en otras Comunidades Autónomas. Así en el Informe ES 26/2021 "Concentración del sector bancario en Cataluña", febrero 2022, de la ACCO se puede observar en su ilustración 13 que esta misma circunstancia se da en País Vasco, Cataluña, Aragón, Madrid, Cantabria y provincias como Málaga y Badajoz. Otro indicador que resalta esa vinculación de ABANCA con el territorio donde tiene su domicilio social (Galicia) es el dato de que el 97,62% de los ayuntamientos que solo tiene una oficina bancaria en la CCAA gallega, esta oficina es de ABANCA. (De acuerdo con los datos facilitados por el Instituto Gallego de Estadística, con una sola oficina bancaria en todo el término municipal existían en Galicia en diciembre de 2021 126 ayuntamientos. De ellos 3 tienen una oficina que pertenece a la entidad Caixa Rural Galega y los 123 restantes tienen una oficina de ABANCA. Ninguno de estos municipios con una sola oficina abierta supera los 8.000 habitantes).

9º.- La aparición de los “neobancos” como entidades de depósito que operan 100% digital ha incrementado el grado de competencia entre las entidades, para captar a consumidores que utilizan las nuevas tecnologías, aunque esas entidades carezcan de oficinas en su entorno.

10º.- La tendencia hacia la diversificación en los productos bancarios hace posible la existencia de distintos segmentos de mercado en los cuales pueden existir una diferencia de comportamiento entre los operadores, ya que no nos encontramos ante un mercado homogéneo.

11º.- Por último, la existencia de una normativa de regulación y supervisión, así como de supervisores a los que están sometidos las entidades de depósito puede hacer más difícil que pongan en práctica conductas anticompetitivas.

65) En consecuencia se puede afirmar que aunque el nivel de concentración existente en el mercado bancario gallego es más elevado de lo que sería deseable, no podemos concluir que la estructura de dicho mercado presente unas características que lleven a los operadores a considerar que la mejor estrategia sea la de coordinación expresa o tácita entre todos ellos para subir precios o pactar prácticas comerciales, pero es necesaria una especial vigilancia para evitar la posibilidad de colusiones tacitas en este ámbito.

Como hicimos en el *Informe CGC 2017*, para determinar si este nivel de concentración del mercado bancario gallego da lugar a una menor competencia que en otras comunidades autónomas de España, se deben examinar indicadores que permitirán ver, no desde posiciones teóricas sino por medio de indicadores prácticos, los efectos reales que ese nivel de concentración produce en el mercado bancario gallego:

a) Si analizamos los costes de determinados servicios que prestan las entidades financieras para comparar si en Galicia éstos son más elevados que la media de España, vemos que la banca en Galicia está en línea con el resto de España sin que podamos encontrar indicios de que la mayor concentración existente repercuta en un encarecimiento de los servicios bancarios en Galicia. Así, si examinamos el importe interanual de los tipos de interés contratados inicialmente en hipotecas sobre vivienda del año



2021, el tipo medio en Galicia está por debajo de la media de España, ya que en Galicia es del 1,98% siendo la media nacional del 1,99%.⁷⁵

b) Por otro lado, aunque sea a título de ejemplo, según un buscador de productos financieros, una de las mejores cuentas bancarias del mercado en el mes de mayo de 2022 la ofrecía ABANCA, operador prevalente en Galicia y que posee más del 50% del mercado de oficinas en alguna provincia. Esa oferta podría implicar la existencia de una campaña agresiva con la finalidad de captar nuevos clientes y que supondría una renuncia tanto a mantener ese *"statu quo"* oligopolístico en el que tiene condición de operador prevalente como a la existencia de una fuerte competencia que obligan a presentar productos atractivos para mantener su cuota de mercado.

c) Por último sobre el sector bancario en Galicia, ni la Comisión Gallega de la Competencia ni la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia han recibido en los últimos años denuncia sobre posibles prácticas colusorias que afectasen en especial al mercado gallego.

66) Otra cosa distinta es, como hemos visto, analizar el riesgo de exclusión financiera en determinados territorios que se concentran en las zonas rurales más despobladas y en los ayuntamientos de reducida población en los cuales se produce una menor presencia de oficinas bancarias y de otros puntos de acceso al efectivo como los cajeros automáticos. De ahí que ello sea objeto de estudio en este Informe, así como también las medidas públicas que se han adoptado para paliarlo. Además, en esas zonas la reducción de oficinas ha limitado la posibilidad de elegir o cambiar de entidad a aquellas personas que buscan las que tengan presencia física en su localidad, lo que limita la competencia en esas zonas y entre determinados sectores de población. El cierre de oficinas en esas localidades que ha supuesto la desaparición de operadores competidores que funcionaban como alternativa en un mercado muy reducido, es evidente que ha causado un daño a la competencia en ese ámbito⁷⁶.

⁷⁵ Datos obtenidos del Anuario 2021 del Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España. Estadística Registral Inmobiliaria.
https://www.registradores.org/documents/33383/1093913/ERI_Anuario_2021.pdf/492cf45a-683d-064b-8506-924aca1a29e9?t=1648203815289

⁷⁶ De los 126 ayuntamientos que en el mes de diciembre de 2021 tenían una sola oficina bancaria en su término municipal, 98 de ellos en el año 2007 tenían más de una e, incluso, algunos tenían 4, 5, 6 y hasta 8 sucursales.



IX.- CONCENTRACION BANCARIA Y ACCESO AL EFECTIVO

67) Como hemos visto, un hecho a tener en cuenta en este proceso de concentración del sector bancario es que el mismo no se ha producido con igual intensidad en todos los ámbitos geográficos. Este ha sido más intenso en los municipios de mayor población que en los de reducida población⁷⁷. Pero aunque es cierto que en las zonas rurales más despobladas el cierre de oficinas ha sido menor que en las ciudades, ya existía en ellas una mayor dispersión tanto de oficinas como de otros puntos de acceso al efectivo (como los cajeros automáticos) y, por ello, mayores dificultades para que la población de esos territorios tuviese acceso al efectivo.

De ahí que tras ese intenso proceso de cierre de oficinas de los últimos años habrá que analizar si en estos territorios que tienen menor intensidad de población puede no estar asegurado el principio de inclusión financiera en el uso de los servicios básicos bancarios como es el de retirar o ingresar dinero en efectivo⁷⁸. Esa mayor dificultad para acceder al efectivo condicionará, además, la posibilidad del uso del dinero en efectivo como instrumento de pago.

68) Según la última Encuesta nacional sobre el uso de efectivo del Banco de España realizada en 2020⁷⁹, el 35,9% de los ciudadanos manifestaron utilizar el

⁷⁷ Como señala el *Informe sobre la inclusión financiera en España* elaborado por el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) la mayor parte del cierre de oficinas bancarias que ha tenido lugar en España de 2008 a 2021 se concentra en municipios de más de 10.000 habitantes.

⁷⁸ "La denominada exclusión financiera, esto es, la incapacidad, imposibilidad o dificultad en acceder a y usar de servicios financieros básicos (no poder disponer de una cuenta bancaria, no poder realizar pagos mediante el sistema bancario, etc.) —sea por problemas desde el lado de la oferta (al excluir las entidades a ciertas personas de tales servicios o dificultarlos) sea desde el lado de la demanda (al autoexcluirse, por diversos problemas, las propias personas) — se revela a nivel europeo como un problema relevante y creciente, que incide en la capacidad de las personas e impacta en el ejercicio de sus otros derechos". Ponce Sole, 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 Memorial para la reforma del Estado*, en Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado, coord. por José María Baño León, Volumen 3, 2016 (Tomo III), págs. 2381-2403.

⁷⁹ Encuesta nacional sobre el uso de efectivo del Banco de España Resultados 2020Se puede consultar en https://www.bde.es/f/webbde/INF/MenuVertical/BilletesYMonedas/Estudios_e_informes/Encuesta_Nacional_Efectivo/21-07-

efectivo como medio de pago más habitual, porcentaje se eleva al 37,5% en los municipios de menos de 100.000 habitantes, mientras que el 54,1% de la población se decanta por la tarjeta de débito como su medio de pago preferido.

Aunque es cierto que el descenso del uso del efectivo como medio de pago ha sido muy acusado en los últimos años, vemos que existe una parte importante de la población que todavía lo utiliza y que, además, sigue siendo el medio de pago preferido tanto por los mayores de 64 años como por los jóvenes entre 18 y 25 años.⁸⁰.

Tradicionalmente el sistema de acceso a ese efectivo por la población era por medio las oficinas bancarias y la retirada del mismo en ventanilla. Pero a partir de los años 70 se fueron estableciendo en España los cajeros automáticos que hoy se ha convertido, como indica el Banco de España, en el principal medio de acceso a efectivo por parte de la población⁸¹.

69) El reciente estudio de la CNMC de 14 de junio de 2022 titulado *Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos*⁸² señala, entre sus conclusiones, que el número de cajeros automáticos, que son el principal punto de acceso al efectivo en España, se ha reducido significativamente en los últimos 15 años. Afirma que la oferta de cajeros en España se vincula principalmente a las oficinas bancarias (el 90% de los cajeros automáticos propiedad de bancos están instalados en una oficina bancaria) y que, a partir de la crisis económica iniciada en 2008, el número de cajeros automáticos y de oficinas bancarias en España se ha reducido drásticamente (de 45.662 oficinas en 2008 a 19.312 en 2021, y de 61.714 cajeros automáticos en 2008, a 47.639 en 2021). A pesar de ello, señala este Informe que España sigue teniendo uno de los parques de oficinas bancarias y cajeros más extenso de nuestro entorno, tanto en términos absolutos como por habitante.

Otro estudio realizado por el Banco Central Europeo entre marzo y diciembre de 2019 en 17 países de la zona del euro⁸³ demostró que una gran mayoría de los encuestados estaban satisfechos con su acceso al efectivo a través de los cajeros

09_Encuesta_Nacional_del_efectivo._Resultados_2020_VD_accesible.pdf

⁸⁰ Es el medio de pago preferido para el 60% de los jóvenes entre 18 y 25 años. Encuesta nacional sobre el uso de efectivo del Banco de España Resultados 2020

⁸¹ Así según la Encuesta nacional sobre el uso de efectivo del Banco de España del año 2020 es el medio utilizado por el 84% de la población para acceder al efectivo.

⁸² "Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos", E/CNMC/003/21, de 14 de junio de 2022. Se puede consultar en <https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00321>

automáticos, las sucursales bancarias y las oficinas de correos, pero también reflejaba que, en comparación con el anterior estudio de 2016, se había producido un descenso en la facilidad de acceso a los mismos bajando del 94% al 89% en todos los países de la zona del euro⁸⁴.

Por último, el estudio publicado en el Boletín Económico del Banco de España en 2021 y titulado *"Infraestructura del efectivo y vulnerabilidad en el acceso al efectivo en España"*⁸⁵ analizó los puntos de acceso al efectivo, tanto tradicionales como alternativos, existentes en España al cierre de 2020⁸⁶. En el mismo se señala que "(...) en España, en términos agregados, un elevado porcentaje de la población dispone de un punto de efectivo a una distancia relativamente baja. Sin embargo, casi 1.200.000 ciudadanos no contaban a finales de 2020 con un punto tradicional de acceso al efectivo en su municipio"⁸⁷. También calcula el índice de vulnerabilidad en el acceso al efectivo⁸⁸ agrupando por ese grado de vulnerabilidad los municipios de España en cuatro categorías:

- a) Los de vulnerabilidad muy baja, cuando el índice es inferior a 98,9
- b) Los de vulnerabilidad baja cuando el índice se encuentra entre 98,9 y 99,7

⁸³ *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area* (SPACE), december 2020, European Central Bank.

⁸⁴ *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area* (SPACE), december 2020, European Central Bank, p.7.

⁸⁵ Posada Restrepo, D.; "Infraestructura del efectivo y vulnerabilidad en el acceso al efectivo en España" en Boletín Económico, Banco de España, nº 3/2021.

⁸⁶ En dicho estudio "(...) se considera punto tradicional de acceso un cajero automático de cualquier tipo o una sucursal bancaria que ofrezca servicio de ventanilla. Se incluyen los cajeros automáticos situados en las sucursales bancarias, los cajeros desplazados –cajeros de entidades financieras no localizados en sucursales bancarias– y los cajeros de operadores independientes. Por otro lado, se considera punto de acceso alternativo cualquier otra localización a través de la cual los ciudadanos puedan retirar o depositar efectivo, que constituya su actividad principal (como agentes financieros u oficinas bancarias móviles) o una actividad complementaria (como las oficinas de Correos).

Por su parte, el grado de cobertura de la infraestructura de efectivo se define como el porcentaje de población con al menos un punto de acceso en un determinado radio de distancia. Para el estudio, se analizan dos radios diferentes: 5 km y 10 km. La distancia al punto de acceso se mide en línea recta desde el centro del núcleo poblacional." Posada Restrepo, D.; "Infraestructura del efectivo...", op. cit., p.4.

⁸⁷ Posada Restrepo, D.; "Infraestructura del efectivo...", op. cit., p.6 y 7.

⁸⁸ "(...) se considera que existe un mayor grado de vulnerabilidad en el acceso al efectivo cuando la oferta, medida en términos de puntos de acceso al efectivo, no se localiza en los lugares donde hay una mayor necesidad de uso de este medio de pago. Por el contrario, la vulnerabilidad será baja cuando los puntos de acceso disponibles y la demanda de efectivo de la población estén alineadas." Posada Restrepo, D.; "Infraestructura del efectivo...", op. cit., p.12.



- c) Los de vulnerabilidad media cuando el índice se sitúa entre 99,7 y 101
- d) Los de vulnerabilidad alta cuando el índice es superior a 101

Indica este estudio que las provincias de León, Salamanca y Zamora concentran la mayor parte de la población en municipios considerados de muy alta vulnerabilidad en el acceso al efectivo.

En cuanto a la vulnerabilidad media en el acceso al efectivo, ese mismo estudio indica que cerca de un millón de ciudadanos en España viven en municipios con ese tipo de vulnerabilidad media⁸⁹ y afirma que las provincias gallegas de Lugo, A Coruña y Ourense concentran cerca del 24 % de la población de los municipios considerados de vulnerabilidad media.

70) El *Informe sobre la inclusión financiera en España* del Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE)⁹⁰ señala que de los 8.131 municipios que hay en España, en diciembre de 2021 no había oficinas bancarias en 4.422, lo que significa el 54,4% del total, una cifra muy elevada. La población que habita en estos municipios es de 1.555.688 personas. Aunque este mismo informe también declara que una intensa caída en la red de oficinas de las entidades de depósito, como la que se ha producido en España en los últimos años, "(...) *no implica necesariamente un problema de exclusión financiera siempre que exista al menos una oficina cercana al lugar de residencia de la población o, en caso de que no haya ninguna, existan otros canales de acceso a los servicios financieros como un cajero, un agente financiero o una oficina de Correos, y por supuesto si es posible utilizar la banca online.*" Y entre sus conclusiones este Informe señala que sus resultados "(...) *muestran que a pesar del intenso recorte en la red de oficinas bancarias de España de los últimos años, necesario para hacer frente a los problemas de baja rentabilidad del sector, la accesibilidad a los servicios bancarios es buena, ya que en la actualidad el 98,6% de la población reside en un municipio donde al menos hay un punto de acceso a servicios bancarios.*"⁹¹

⁸⁹ Esa población, en promedio, tienen 0,6 puntos de acceso por cada 1.000 habitantes, la distancia media a ellos es de 3 km, el porcentaje de población mayor de 60 años supera el 35 % del total y la renta disponible está por debajo de la media nacional. El tamaño medio de estos municipios es, aproximadamente, de 1.700 habitantes. Posada Restrepo, D.; "Infraestructura del efectivo...", op. cit., p.14.

⁹⁰ Maudos, J., C. Albert y S. Mollá "Informe sobre la inclusión financiera en España", IVIE, junio 2022, p. 27.

⁹¹ Maudos, J., C. Albert y S. Mollá "Informe sobre la inclusión financiera en España", IVIE, junio 2022, p.50.



Frente a esta opinión el *Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos*⁹² de la CNMC sí reconoce la existencia de ese problema de exclusión al afirmar en sus conclusiones que *"Existe un riesgo de exclusión financiera por falta de acceso al efectivo en las zonas menos densamente pobladas, donde la población está relativamente más envejecida"*⁹³ y que *"Por territorios, las comunidades autónomas con mayor proporción de municipios sin cajero son Castilla y León (86% de municipios sin cajero), La Rioja (75%), Aragón (72%) y Castilla-La Mancha (61%). En 21 provincias, hay más municipios sin cajero que municipios con cajero, y existen 13 provincias donde el porcentaje de municipios sin cajero supera el 70%."*⁹⁴

Esa situación de riesgo de exclusión financiera se produce en esas zonas rurales con independencia del nivel de renta *per cápita* de la Comunidad Autónoma donde se encuentre esa población. Así, de acuerdo con el *Informe sobre la inclusión financiera en España* (IVIE)⁹⁵, en Cataluña 500 de los 947 ayuntamientos de esa región carecen de oficina de una entidad de depósito, lo que supone el 51,55 % del total y que significa una población de 299.421 habitantes y en la Comunidad de Madrid no tienen oficina 70 de los 179 municipios de esa Comunidad Autónoma, es decir el 39,11% del total, con una población total de 70.584 personas.

En cuanto a la situación en Galicia, de acuerdo con los datos facilitados por el Instituto Gallego de Estadística, a 31 de diciembre de 2021 existían 54 municipios sin oficina bancaria de un total de 313 lo que supone el 17,25% del total. Todos esos municipios tienen una población inferior a los 3.400 habitantes y la suman total de la misma es de 66.887 personas.

⁹² "Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos", E/CNMC/003/21, de 14 de junio de 2022. Se puede consultar en <https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00321>

⁹³ "Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos", p. 128

⁹⁴ "Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos", p. 129

⁹⁵ Maudos, J., C. Albert y S. Mollá "Informe sobre la inclusión financiera en España", IVIE, junio 2022.

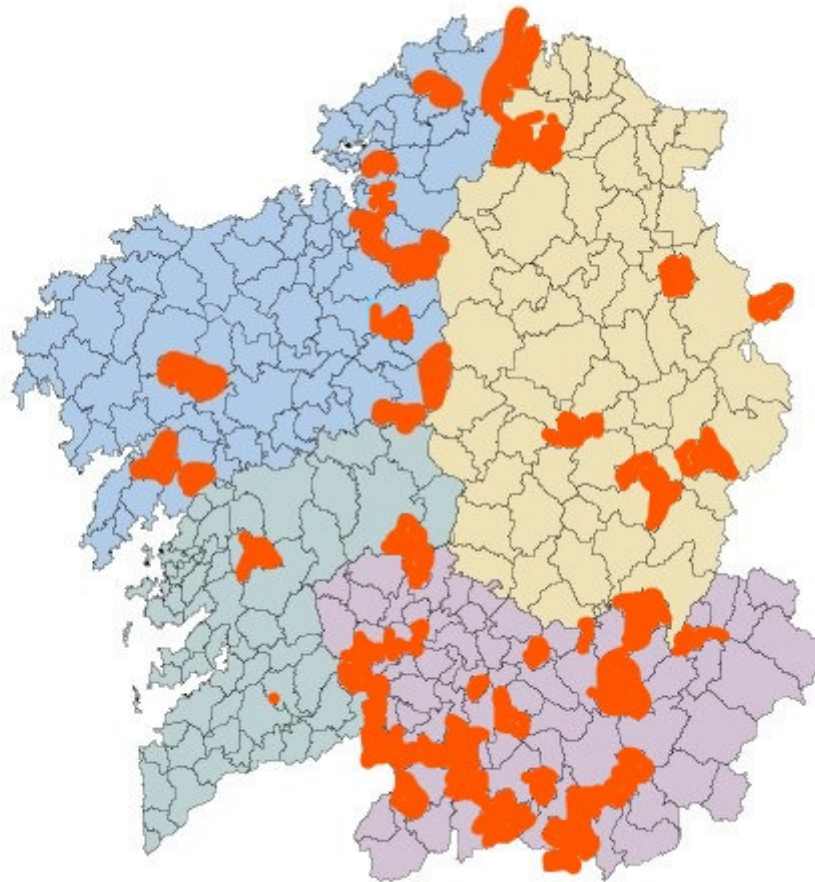


Gráfico n.º 1. En rojo, ayuntamientos sin ninguna oficina de entidad de depósito en diciembre de 2021. Datos: Instituto Galego de Estadística y elaboración propia

72) Los cajeros automáticos, como hemos visto, son el principal medio para obtener efectivo en España. De acuerdo con la Encuesta nacional sobre el uso de efectivo del Banco de España realizada en 2020 el 84% de los encuestados declaran que es el medio más habitual de obtener efectivo y el 42,4% afirma que los utiliza al menos una vez por semana. Por el contrario, las ventanillas bancarias son cada vez menos utilizadas por el público para retirar efectivo, y tan solo un 13,3% indica que acude a ellas alguna vez al mes (un 5,4% menos que en 2019), reducción que se ha visto impulsada por la decisión de algunos bancos de cobrar comisiones por la retirada del efectivo en ventanilla lo que ha llevado a sus clientes a tener que utilizar los cajeros para evitar tener que pagarlas.

Esta y otras medidas adoptadas por las entidades, en algunos casos curiosamente coincidentes, como la reducción de personal de atención en ventanilla o la limitación del horario de atención al cliente y a los no clientes en ventanilla, ha llevado a que el 44% de los que responden a la Encuesta nacional sobre el uso de efectivo del Banco de España declaren que perciben restricciones en su entidad para poder realizar operaciones de efectivo en ventanilla. Estas restricciones en la actuación de las entidades financieras en la atención a clientes en ventanilla tienen una evidente consecuencia sobre los comportamientos de los mismos ya que le obligan al cambio de sus hábitos o de sus decisiones ya sea para no tener que abonar esas comisiones o ya sea para no tener que esperar en las largas colas que se forman en las ventanillas de las oficinas bancarias en los horarios o días a los que se presta el servicio de caja. Por esa razón en la referida Encuesta, los usuarios de las entidades llegan a declarar que al 38% se les ha obligado a utilizar el cajero para la retirada de ese efectivo o a desplazarse a otra oficina (35%).

Ante esta situación, y las graves consecuencias que estas actuaciones tienen para los usuarios de las oficinas bancarias, el Banco de España en su Portal Cliente Bancario ha señalado que "(...) si se generalizara el cobro de la comisión, podría ser una traba para algunos sectores de la población, como, por ejemplo, las personas mayores o poco familiarizadas con las tecnologías."⁹⁶

Ello debe de llevar a reflexionar a las entidades financieras sobre la necesidad de adoptar medidas que garanticen la libertad del cliente en la elección de la alternativa de acceso al efectivo en la propia oficina bancaria evitando las que lo restrinja, así como también deben de conocer que no pueden adoptar, bajo ningún concepto, comportamientos de política comercial en el servicio de caja en ventanilla que puedan ser pactados, concertados o conscientemente paralelos entre entidades por el riesgo que ello implicaría desde el punto de vista del derecho de la competencia.

73) Si para examinar el acceso al numerario tenemos en cuenta además de las oficinas de las entidades de depósito a los cajeros automáticos, habrá una ligera variación en los datos que hemos visto, ya que existen ayuntamientos que, aunque no cuentan con oficina, tienen al menos un cajero automático.

En España, de acuerdo con el *Informe sobre la inclusión financiera en España* (IVIE) ya citado, existen 415 ayuntamientos que no disponiendo de oficina de entidad de

⁹⁶ <https://clientebancario.bde.es/pcb/es/blog/comision-por-disposicion-de-efectivo-en-ventanilla.html>

depósito si tienen al menos un cajero automático. De nuevo no va a depender de la renta *per cápita* de la CCAA la proporción de ayuntamientos sin oficina ni cajero. Así en Cataluña el 49,36%⁹⁷ de los municipios carecen de oficina y cajero y en Madrid es el 31,28%. Galicia presenta cifras más reducidas ya que son tan solo 15 los ayuntamientos de 313 los que no tienen ni oficina de entidad de crédito ni cajero, lo que significa el 4,79% del total de ayuntamientos de la CCAA, una cifra muy inferior a las de esas otras CCAA con una *renta per cápita* superior a la de Galicia.

74) También debemos de hacer mención en este Informe a los sistemas alternativos de acceso al efectivo que algunas entidades financieras han ofrecido con la finalidad de reducir el impacto que ha tenido ese importante cierre de sucursales y de cajeros en el acceso a los servicios bancarios para los consumidores.

Entre estas nuevas modalidades de puntos de acceso servicios bancarios, y por tanto al efectivo, debemos de referirnos a:

A.- Agentes financieros y oficinas móviles.

Así debemos de referirnos a los agentes financieros que algunas entidades de depósito han establecido en Galicia. La Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito contempla en su art. 14 la figura del agente de las entidades de crédito, y el artículo 22 del Real Decreto 1245/1995, de 14 de julio considera como tales "(...) a las personas físicas o jurídicas a las que una entidad de crédito haya otorgado poderes para actuar habitualmente frente a la clientela, en nombre y por cuenta de la entidad mandante, en la negociación o formalización de operaciones típicas de la actividad de una entidad de crédito."

En Galicia algunas entidades tienen un número importante de agentes que facilitan el acceso a los servicios bancarios básicos, sobre todo en zonas rurales, con presencia física y establecimiento abierto.

Así, de acuerdo con los datos facilitados por el Banco de Santander esta entidad disponía al cierre del año 2021 una red de agentes financieros con

⁹⁷ De acuerdo con el informe de la Autoridad Catalana de la Competencia "Concentración del sector bancario en Cataluña" de febrero 2022 del total de los 947 municipios de Cataluña hay 443 que no tienen puntos de acceso al efectivo, es decir, que el 46,8% de los municipios catalanes no tienen ni oficinas bancarias ni cajeros automáticos.



103 agencias en toda Galicia que, unidas a las oficinas bancarias abiertas, implicaba una presencia de este banco en 167 ayuntamientos gallegos.

B.- Red de las oficinas de correos

El ya citado Informe "Concentración del sector bancario en Cataluña" de la ACCO señala que el uso de las oficinas físicas de servicios postales se está mostrando como una alternativa para dar respuesta al problema de la exclusión financiera y que en países como Irlanda, Reino Unido o Australia se encuentra muy extendido el uso de las mismas para retirar o depositar efectivo, sobre todo en zonas rurales.

En España la extensa red de oficinas de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. (Correos), con más de 4.600 puntos de atención al ciudadano en España, puede facilitar la retirada o el ingreso en efectivo en importantes zonas rurales, aunque no prestan otros servicios bancarios. Así el Banco Santander y Correos mantuvieron hasta enero de este año⁹⁸ un acuerdo exclusivo que permitía a los clientes de ese banco realizar retiradas e ingresos de efectivo en las oficinas de Correos y que los carteros pudieran entregar dinero en cualquier domicilio de España⁹⁹. En base a ese convenio a finales de 2021 en 80 ayuntamientos de Galicia en los que el Banco de Santander carecía de sucursal podía dar cobertura financiera¹⁰⁰.

Desaparecida la exclusividad podrá Correos firmar acuerdos con otras entidades por lo que esa extensa red de oficinas, que se caracteriza por su amplia dispersión y capilaridad en el territorio, podrían ser puntos de acceso complementarios a las sucursales y a los cajeros automáticos¹⁰¹.

En este sentido hay que señalar que Correos mantiene acuerdos con otras entidades¹⁰² y que con fecha 20 de julio de 2022 ha suscrito un acuerdo de

⁹⁸ https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/02/02/companias/1643759302_577533.html

⁹⁹ En virtud de ese contrato se permitiría a los clientes de dicha entidad financiera retirar dinero en efectivo a débito de una cuenta de esta entidad en las oficinas de Correos por un importe de entre 10 € y 2.500 €, ingresar dinero en efectivo en una cuenta de esta entidad desde las oficinas de Correos por un importe de entre 10 € y 2.500 € y entregar dinero en efectivo mediante cartero en cualquier domicilio en España, para un cliente o para un tercero que sea cliente de la entidad por un importe de entre 10 € y 500 €. Ver información en <https://www.bancosantander.es/particulares/banca-digital/correos-cash>

¹⁰⁰ Datos facilitados por el Banco de Santander.

¹⁰¹ Posada Restrepo, D.; "Infraestructura del efectivo y vulnerabilidad en el acceso al efectivo en España" en Boletín Económico, Banco de España, nº 3/2021, p. 11.

¹⁰² "De momento, Correos mantiene acuerdos, además de con Santander, con pequeñas entidades, que apenas tienen presencia física, como Banco Mediolanum, Triodos Bank, Evo Banco, BancoFar y



colaboración con las asociaciones bancarias Asociación Española de Banca (AEB), la Confederación de Cajas de Ahorro (CECA) y la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC) para facilitar la retirada de dinero en efectivo y mejorar el acceso a los servicios financieros básicos en zonas rurales de todo el territorio nacional.

Por medio de este sistema se abre a otras entidades de depósito la posibilidad de acceder a los servicios de Correos Cash, que incluyen la retirada e ingreso de efectivo en los 4.675 puntos de atención de la compañía y el acceso al efectivo por medio de los más de 6.000 carteros rurales.

C.- Utilización de otros establecimientos.

La red de estancos y los establecimientos de loterías y apuestas del Estado se presentan también como puntos de acceso a la prestación de servicios bancarios.

El estudio de Diana Posada Restrepo "Infraestructura del efectivo y vulnerabilidad en el acceso al efectivo en España" publicado en el Boletín Económico del Banco de España¹⁰³, señala que los estancos y los establecimientos de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado también están sirviendo como puntos de acceso al efectivo, impulsados por nuevas modalidades de banca digital. En este sentido, en España el banco francés BNP Paribas a través del banco digital Nickel25, permite retirar e ingresar efectivo desde los establecimientos de estancos y de loterías del Estado y así en Galicia en mayo de 2022 existen establecimientos adheridos en las 4 provincias¹⁰⁴.

D.- Cashback y cash in shop

El *cashback* y el *cash-in-shop*, es decir, la retirada o depósito de efectivo en un establecimiento comercial, es otra nueva modalidad de acceso al

hace poco tiempo también con un banco mediano como Ibercaja. Según datos de Correos, su actividad de servicios financieros básicos ha superado ya las 166.000 operaciones de ingreso y retirada de efectivo realizadas por los clientes de Santander, y en menor medida por el resto de las pequeñas entidades con las que mantiene un acuerdo de colaboración." en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/02/02/companias/1643759302_577533.html

¹⁰³ Posada Restrepo, D.; "Infraestructura del efectivo...", op. cit., p. 11 y 12.

¹⁰⁴ 20 en la provincia de Pontevedra, 20 en la provincia de Coruña, 4 en la provincia de Lugo, 5 en la de Ourense. El 57% de los establecimientos se encuentran en situados en las grandes ciudades. <https://nickel.eu/es/puntos-de-venta>

efectivo. Como señala el *Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos* de la CNMC “Estas iniciativas han surgido en muchos países europeos como reacción a la reducción del número de cajeros automáticos y la disminución generalizada del uso de efectivo. Algunos expertos consideran que tanto el cashback como el cash-in-shop pueden mejorar el funcionamiento del ciclo de efectivo y ser una buena alternativa a la disminución del número de cajeros automáticos y sucursales bancarias disponibles.”

Su implementación en España ha sido muy reciente, y es una solución que está teniendo más relevancia en grandes núcleos urbanos, aunque podría tener en el futuro un mayor impacto y utilización zonas no urbanas.

El *Cashback* requiere que ese establecimiento cuente con este servicio y el interesado lo pida al momento de pagar su compra. Es necesario, por tanto, realizar una compra para poder retirar efectivo. Se trata de una transacción en una TPV (terminal de punto de venta) en la que el titular de la tarjeta solicita al establecimiento donde realiza esa compra que añada una cantidad (que es la que quiere retirar) a la suma total de la compra pagada con tarjeta u otro medio de pago para recibir esa cantidad en efectivo junto con la compra, por lo que a esa tarjeta se carga la compra realizada y la cantidad de efectivo que retira esa persona. El *cash-in-shop*, como señala la CNMC, es un servicio de retirada de efectivo, o de depósito de efectivo, que ofrece un minorista, en nombre de un proveedor de servicios de pago, sin estar vinculado a una compra de bienes o servicios, y que se liquida a través de la cuenta del cliente. De este modo, la principal diferencia entre el servicio de *cashback* y de *cash-in-shop*, desde el punto de vista del usuario, es que, en el caso del *cashback*, el servicio de retirada de efectivo está vinculado a una compra en el establecimiento, mientras que el servicio de *cash-in-shop* se ofrece sin vinculación alguna con una compra en el establecimiento minorista que ofrezca este servicio.¹⁰⁵

El citado estudio del Banco Central Europeo de 2020¹⁰⁶ señala que los ciudadanos de la eurozona obtienen el 2% del efectivo a través del *cashback*, destacando su uso en países como Irlanda (7%), Bélgica (6%) y

¹⁰⁵ Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos, E/CNMC/003/21, de 14 de junio de 2022.

¹⁰⁶ *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area* (SPACE), december 2020, European Central Bank.

Finlandia (6%). El estudio, cuyo trabajo de campo se realizó en 2019, es decir, antes de iniciarse la pandemia COVID 19¹⁰⁷, analiza cómo los consumidores utilizan los medios de pago en efectivo y no en efectivo en los países de la zona del euro¹⁰⁸. El estudio se llevó a cabo por primera vez en 2019 y se realizará cada dos años, de tal manera que el BCE anuncia que publicará los resultados del segundo estudio a finales de este año 2022¹⁰⁹.

En España el banco ING, a través de su plataforma Twyp, permite retirar dinero en efectivo y sin comisiones en ciertos supermercados y gasolineras con las cuales tenga un acuerdo previo¹¹⁰. Como en todos los supuestos de *cashback* para hacer uso de este servicio es necesario hacer una compra previamente en el establecimiento.

75) También debemos de mencionar que, como consecuencia de la digitalización, modernización y el uso de las nuevas tecnologías en el sistema financiero, están adquiriendo un gran peso las empresas Fintech. Se trata de empresas que pueden representar una alternativa a la banca tradicional, empresas de base tecnológica que se dedican al sector financiero y que ofertan a los usuarios servicios financieros que antes eran prestados de manera exclusiva por la banca tradicional, lo que implica la introducción de un factor más de competencia en el mercado en lo que se refiere al acceso a los productos y las gestiones financieras.

¹⁰⁷ Entre mediados de marzo de 2019 y mediados de diciembre de 2019 41.155 encuestados de 17 países de la zona del euro informaron de sus transacciones diarias de pago de un día.

¹⁰⁸ Ese estudio señala que el medio más utilizado para acceder al efectivo por los consumidores fueron los cajeros automáticos y constituyen el 51% de todas las operaciones de acceso al efectivo. Otras fuentes importantes, en términos de número de transacciones, fueron la familia, los amigos y los compañeros de los encuestados (en conjunto suponen el 17%) así como las reservas de efectivo que tienen en su poder los consumidores (16%). Los ingresos en efectivo (5%) y las retiradas en ventanilla en los bancos (4%) se utilizaron con menos frecuencia. El panorama general cambia cuando se analizan las mismas respuestas en términos de valor. Por término medio en los 18 países, los cajeros automáticos fueron la fuente de la que los encuestados obtuvieron la mayor parte del efectivo en términos de valor (el 58% del valor total del acceso al efectivo procedía de retiradas en cajeros automáticos), mientras que las retiradas en ventanilla en los bancos fueron las segundas más importantes (12%), lo que señala el estudio que no es sorprendente ya que las retiradas de mayor valor suelen hacerse en ventanilla. Las fuentes menos importantes fueron las reservas de efectivo (9%), la familia, los amigos y los colegas (juntos fueron el 10%) y los ingresos en efectivo (7%). Por término medio en los países de la UE, el *cashback* representó sólo el 2% del valor total de las incorporaciones de efectivo. *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area* (SPACE), december 2020, European Central Bank.

¹⁰⁹ https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/space/html/index.en.html.

¹¹⁰ Entre ellos supermercados Dia, Hipercor, Supercor y el Corte Inglés, gasolineras Galp, Shell y Disa y puntos de venta de la ONCE

Vinculada a estas nuevas empresas aparecen alternativas novedosas para el acceso a efectivo, como la implantación reciente y limitada en España de *Viacash*. Como señala el *Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos*, de la CNMC se trata de un servicio Fintech que permite la retirada y el ingreso de efectivo en comercios minoristas, a través de las aplicaciones móviles de las propias entidades de crédito. Permite también la posibilidad de ofrecer sus servicios vía telefónica, lo cual puede resultar de interés para los clientes con bajas capacidades digitales. Este servicio se introdujo recientemente en España a través del banco N26.

76) A los efectos de determinar la accesibilidad a los servicios bancarios tomando como referencia el término municipal, será necesario añadir a los instrumentos tradicionales de acceso a esos servicios (ventanilla en oficina o cajero) aquellos otros que pueden garantizar a las personas la disponibilidad de ese efectivo: agentes financieros, servicio de correos y oficinas móviles.

77) De acuerdo con los datos reflejados en el *Informe sobre la inclusión financiera en España* (IVIE) en diciembre de 2021 de los 8.131 municipios que existen en España, en 4.422 (es decir, el 54,4% del total) no hay oficinas bancarias. Si tenemos en cuenta los municipios que aun no teniendo oficina de entidad de depósito si tienen cajero automático su número sería de 4.007 lo que supone el 49,3% de todos los municipios de España.

En Galicia, como hemos visto, conforme a los datos facilitados por el Instituto Gallego de Estadística, a 31 de diciembre de 2021 existían 54 municipios sin oficina bancaria de un total de 313 lo que supone el 17,25% del total, cifra que coincide con la que aparece en el *Informe sobre la inclusión financiera en España* (IVIE), y muy inferior a la media de España. **En cuanto a municipios sin oficina ni cajero en Galicia su número es de 15 lo que supone el 4,79% de los mismos, también un porcentaje muy inferior a la media de los municipios en España.**

Si analizamos en las diecisiete Comunidades Autónomas (ver Tabla nº 18) la proporción sobre el total de ayuntamientos que existen en las mismas los que carecen de oficina de entidades de depósito de acuerdo con los datos que aparecen en el *Informe sobre la inclusión financiera en España* (IVIE), se puede observar que la mayoría se concentran en unas pocas comunidades autónomas (Castilla y León, Cataluña, Aragón, Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana) que

tiene un número muy elevado de municipios. Galicia se encuentra muy por debajo de la media de España con un 17,25% de sus ayuntamientos que carecen de oficina.

| | Municipios sin oficina | % sobre el total de la CCAA |
|----------------------|------------------------|-----------------------------|
| CASTILLA Y LEÓN | 1.867 | 83,05 |
| LA RIOJA | 122 | 70,11 |
| ARAGON | 435 | 59,50 |
| NAVARRA | 147 | 59,04 |
| ESPAÑA | 4.422 | 54,4 |
| CATALUÑA | 500 | 52,79 |
| CASTILLA-LA MANCHA | 466 | 50,79 |
| COMUNIDAD VALENCIANA | 270 | 49,81 |
| CANTABRIA | 46 | 45,09 |
| PAÍS VASCO | 103 | 41,03 |
| EXTREMADURA | 152 | 39,17 |
| COMUNIDAD DE MADRID | 70 | 39,10 |
| ANDALUCÍA | 168 | 21,40 |
| GALICIA | 54 | 17,25 |
| ASTURIAS | 12 | 15,38 |
| MURCIA | 4 | 8,88 |
| BALEARES | 4 | 5,97 |
| CANARIAS | 2 | 2,27 |

Tabla n.º 18. Datos: Informe sobre la inclusión financiera en España (IVIE) y elaboración propia

Si ahora analizamos los ayuntamientos que carecen de oficina y de cajero automático, de acuerdo con los datos que aparecen en el *Informe sobre la inclusión financiera en España* (IVIE), sobre la proporción de la totalidad de los ayuntamientos de cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas, vemos que, aunque no varía sustancialmente la posición en la tabla de las distintas CCAA, si

se observa una importante mejora en la accesibilidad al numerario en alguna de ellas (ver Tabla nº 19).

Gracias a la presencia de cajeros el número de municipios que no tienen acceso al efectivo se reduce en más de un 25% en Andalucía, Asturias, Extremadura, Galicia, Murcia, País Vasco y Canarias, aunque, como vimos, en Canarias y Murcia ya eran muy escasos los ayuntamientos que no tenían oficina de entidad de depósito. Del resto, destaca la rebaja en Galicia que pasa de 54 ayuntamientos sin oficina a 15 sin oficina ni cajero (reducción del 72,22%), mientras que en Asturias, País Vasco y Extremadura la reducción es, respectivamente, el 41,66%, 40,77% y 37,50%.

| | Municipios sin cajero y sin oficina | % sobre el total de la CCAA |
|----------------------|----------------------------------------|--------------------------------|
| CASTILLA Y LEÓN | 1.814 | 80,19 |
| LA RIOJA | 120 | 68,96 |
| ARAGON | 433 | 59,23 |
| NAVARRA | 144 | 52,94 |
| CASTILLA-LA MANCHA | 454 | 49,40 |
| CATALUÑA | 467 | 49,13 |
| ESPAÑA | 4.007 | 49,28 |
| COMUNIDAD VALENCIANA | 218 | 40,21 |
| CANTABRIA | 35 | 34,31 |
| COMUNIDAD DE MADRID | 56 | 31,28 |
| EXTREMADURA | 95 | 24,48 |
| PAÍS VASCO | 61 | 24,30 |
| ANDALUCÍA | 83 | 10,57 |
| ASTURIAS | 7 | 8,97 |
| GALICIA | 15 | 4,79 |
| BALEARES | 3 | 4,47 |
| MURCIA | 1 | 2,22 |
| CANARIAS | 1 | 1,13 |

Tabla n.º 19. Datos: Informe sobre la inclusión financiera en España (IVIE) y elaboración propia

Por último, si analizamos, de acuerdo con los datos que aparecen en el *Informe sobre la inclusión financiera en España* (IVIE), la proporción de ayuntamientos en las diecisiete Comunidades Autónomas que carecen de tanto de oficina como de cajeros automáticos como de los otros sistemas alternativos de acceso al efectivo que algunas entidades financieras ofrecen con la finalidad de reducir el impacto que tiene el cierre de sucursales y cajeros en el acceso al numerario para los consumidores (agentes, oficina de correos u oficina móvil) se observa una cierta variación de la posición comparativa entre las distintas CCAA (ver Tabla nº 20).

| | Municipios sin oficina, cajero, agente, oficina de correos, oficina móvil | % sobre el total de la CCAA |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| CASTILLA Y LEÓN | 1.587 | 70,59 |
| NAVARRA | 143 | 52,57 |
| CASTILLA-LA MANCHA | 424 | 46,13 |
| ARAGON | 307 | 41,99 |
| ESPAÑA | 3.230 | 39,72 |
| LA RIOJA | 69 | 39,65 |
| CATALUÑA | 313 | 33,05 |
| CANTABRIA | 31 | 30,39 |
| PAÍS VASCO | 60 | 23,90 |
| COMUNIDAD VALENCIANA | 128 | 23,61 |
| EXTREMADURA | 80 | 20,61 |
| COMUNIDAD DE MADRID | 28 | 15,64 |
| ASTURIAS | 7 | 8,97 |
| ANDALUCÍA | 43 | 5,47 |
| BALEARES | 2 | 2,98 |
| MURCIA | 1 | 2,22 |
| GALICIA | 6 | 1,91 |
| CANARIAS | 1 | 1,13 |

Tabla n.º 20. Datos: Informe sobre la inclusión financiera en España (IVIE) y elaboración propia

De acuerdo con estos datos, **solo existen en Galicia seis ayuntamientos en los que no se garantiza a sus vecinos la accesibilidad financiera y que representan el 1,91% del total de los de Galicia, por lo que el Informe releva que el 98,09% de los ayuntamientos de Galicia tiene accesibilidad a servicios bancarios.** Así la tienen todos los ayuntamientos de las provincias de Pontevedra y Coruña y solo

carecen de ella un ayuntamiento en la provincia de Lugo y 5 en la provincia de Ourense¹¹¹.

Si examinamos el conjunto de España es importante comparar entre CCAA el porcentaje de ayuntamientos en los que no se garantiza la accesibilidad financiera a sus vecinos. La media en España es del 39,72%, es decir, existen 3.230 municipios en los cuales sus habitantes no tiene ni una oficina de entidad de depósito, ni cajero automático, ni agente bancario, ni oficina de correos ni oficina móvil. Es cierto que la población total de todos esos ayuntamientos es de 657.557 personas, pero sirve para acreditar que se trata de un problema de ámbito nacional, que afecta, con distinta intensidad, a todas las CCAA y que se concentra en las zonas geográficas de menor población.

El informe también revela que **Galicia es la segunda CCAA de España con el mayor porcentaje de ayuntamientos en su territorio en la que tienen garantizada la accesibilidad al numerario sus residentes**, siendo solo superada por Canarias. La media en España de ayuntamientos sin accesibilidad financiera hemos visto es del 39,72% mientras que en Galicia se sitúa en tan solo el 1,91% y debemos destacar que solo existen cuatro CCAA en España con un porcentaje de ayuntamientos sin oficina, cajero, agente, oficina de correos, oficina móvil inferior al 5%, y entre ellas se encuentra Galicia.

Por último, como hemos visto a lo largo de este Informe, no aparece ninguna vinculación entre el nivel de renta *per cápita* de la Comunidad Autónoma donde se encuentre esa población con el número de ayuntamientos que carecen de accesibilidad financiera, ya que existen CCAA con un PIB *per cápita* por encima de la media de España con un porcentaje de ayuntamientos en exclusión financiera superior a la media de España. Y también CCAA con un PIB *per cápita* muy superior a la de otras que tiene un porcentaje inferior de ayuntamientos en riesgos de exclusión financiera.

¹¹¹ Maudos, J., C. Albert y S. Mollá "Informe sobre la inclusión financiera en España", IVIE, junio 2022, p. 29. Estos ayuntamientos son Negueira de Muñiz en la provincia de Lugo y Punxín, Vereas, Castrelo do Val, A Bola y Monterrei de la provincia de Ourense.

X.- ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PARA FACILITAR EL ACCESO AL EFECTIVO

78) Con el objetivo de evitar la exclusión financiera en relación con el servicio de retirada de efectivo en ayuntamientos rurales, desde hace unos años diferentes administraciones (Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos) han utilizado diversos instrumentos para fomentar la instalación de instrumentos de acceso al efectivo, principalmente cajeros automáticos, en municipios que carecen de los mismos. Estas medidas de carácter público han consistido o bien en subvenciones y ayudas a la instalación y al mantenimiento de los cajeros, de modo que el operador o entidad bancaria soporte unos costes operativos menores, o bien se ha instrumentado a través de licitaciones públicas o de convenios con operadores de cajeros.

En Galicia la Orden de 18 de junio de 2021 de la Consellería de Hacienda y Administración Pública¹¹² estableció las bases reguladoras de las subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a incentivar y fomentar la prestación de servicios bancarios básicos consistentes en la instalación, mantenimiento y puesta en funcionamiento de cajeros automáticos y la prestación de un servicio de asistencia y formación financiera en entidades locales de la Comunidad Autónoma de Galicia (prioritariamente en los ayuntamientos sin entidad financiera en su territorio).

La citada Orden se amparaba en la Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014 así como en el artículo 100 de la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia, que establece que la Administración autonómica impulsará la colaboración de las entidades financieras que operan en Galicia en el objetivo de la cohesión territorial, al objeto de promover que toda la ciudadanía, con independencia de su lugar de residencia, tenga acceso a los servicios financieros y bancarios en condiciones equivalentes y considera un servicio de interés económico general la instalación, mantenimiento

¹¹² Orden de 18 de junio de 2021 de la Consellería de Hacienda y Administración Pública por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a incentivar y fomentar la prestación de servicios bancarios básicos consistentes en la instalación, mantenimiento y puesta en funcionamiento de cajeros automáticos y la prestación de un servicio de asistencia y formación financiera en entidades locales de la Comunidad Autónoma de Galicia (prioritariamente en los ayuntamientos sin entidad financiera en su territorio), y se convocan para las anualidades 2021 a 2025 (código de procedimiento FA500A) Diario Oficial de Galicia de 22 de junio de 2021.

y puesta en funcionamiento de cajeros automáticos y la prestación de un servicio de asistencia y formación financiera en aquellas entidades locales de la Comunidad Autónoma de Galicia que carezcan de entidad financiera en su territorio.

Dispone la Orden que esas subvenciones se registrarán por lo dispuesto en la Ley 9/2007, de 13 de junio, de subvenciones de Galicia (en adelante, Ley 9/2007) y declara que esta medida constituye una ayuda de Estado compatible con el mercado interior de acuerdo con lo establecido en la Decisión de la Comunidad Europea de 20 de diciembre de 2011¹¹³, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general. Esto conllevará el cumplimiento de todos los requisitos, condiciones y obligaciones contenidos en dicha decisión¹¹⁴.

A fecha de aprobación de este Informe han sido 38 los ayuntamientos de Galicia que se habían acogido a esta Orden lo que constituye un número destacado ya que, de acuerdo con el *Informe sobre la inclusión financiera en España* elaborado por el IVIE, los ayuntamientos sin oficina ni cajero en Galicia son 15.

Otras administraciones públicas, además de la Xunta de Galicia, han adoptado medidas para garantizar el acceso a los servicios bancarios. Así podemos citar la Comunidad Valenciana¹¹⁵, Cantabria¹¹⁶, Diputación de Badajoz¹¹⁷, Diputación

¹¹³ Decisión de la Comisión de 20 de diciembre de 2011 relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico genera. DOUE L 7 de 11. 01.2012, p. 3 y ss.

¹¹⁴ Criterio que también había sido recogido en el Decreto 1/2020, de 6 de febrero, del president de la Generalitat Valenciana

¹¹⁵ Decreto 1/2020, de 6 de febrero, del president de la Generalitat, por el que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a incentivar y fomentar la prestación de servicios bancarios básicos, a través, principalmente, de la instalación, mantenimiento y puesta en funcionamiento de cajeros automáticos, en determinados municipios y núcleos de población en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana. Diario Oficial de la Comunidad Valenciana, núm. 3737 de 11 de febrero de 2020, modificado por el Decreto 21/2020, de 29 de diciembre

¹¹⁶ Orden PRE/64/2021, de 19 de agosto, por la que se convoca en 2021 la ayuda a empresa privada para la instalación de cajeros automáticos en municipios en riesgo de despoblamiento con el fin de revertir su declive demográfico. Boletín Oficial de Cantabria Extraordinario núm. 68, martes 24 de agosto de 2021

¹¹⁷ Licitación de la instalación y mantenimiento de cajeros automáticos en localidades de la provincia sin entidad financiera. Se puede consultar el expediente de licitación en la Plataforma

Valladolid¹¹⁸, Diputación de Cáceres¹¹⁹, Diputación de Guadalajara¹²⁰, Junta de Extremadura¹²¹, Diputación de Almería¹²² y ayuntamientos como Jaraba en Zaragoza, Quer en Guadalajara, Villarino de los Aires y Topas ambos en Salamanca.

Estos instrumentos han manifestado su eficacia al permitir garantizar el acceso al efectivo en zonas poco pobladas y del mundo rural y todas estas administraciones han intervenido al considerar que el acceso a efectivo y la inclusión financiera pueden reportar, como señala la CNMC, "beneficios tanto económicos como sociales de importancia, asimilables a una externalidad positiva"¹²³, y así se llegan a considerar a la instalación, mantenimiento y puesta en funcionamiento de cajeros automáticos como un servicio de interés económico en aquellas entidades locales que carezcan de una oficina de entidades de depósito en su territorio¹²⁴.

de Contratación del Sector público en
https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/ecd48708-5052-406f-b0ca-8d9f9f10f5e5/DOC_CN2018-261442.pdf?MOD=AJPERES

También "Bases reguladoras para la convocatoria del Plan Cohesión de obras y equipamientos, empleo y otros gastos corrientes de la Diputación Provincial de Badajoz para el ejercicio 2022". Boletín Oficial de la Provincia n.º 85 viernes, 6 de mayo de 2022.

¹¹⁸ Contratación de un servicio de cajero móvil para la retirada de efectivo por parte de los vecinos de la provincia de Valladolid en municipios donde a la fecha actual no exista oficina bancaria ni cualquier otro sistema de retirada de efectivo. Se puede consultar el expediente de licitación en la Plataforma de Contratación del Sector público en https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/b59babac-f737-4c20-b517-ff9c32330157/DOC_CN2022-631531.pdf?MOD=AJPERES

¹¹⁹ <https://bop.dip-caceres.es/bop/services/anuncios/contenidoPdfIdAnuncio?csv=BOP-2022-3599>

¹²⁰ Prestación de servicios bancarios en municipios de la provincia de Guadalajara mediante la instalación y mantenimiento de cajeros automáticos. Se puede consultar el expediente de licitación en la Plataforma de Contratación del Sector público en https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/a9f1050d-5748-40a6-8b2f-5be19d7859c1/DOC_PIN2022-441657.html?MOD=AJPERES

¹²¹ Resolución de 18 de enero de 2022, de la Secretaría General, por la que se da publicidad al Convenio Marco de Colaboración entre la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, SA, SME, y la Junta de Extremadura, para el desarrollo conjunto de actividades. Diario Oficial de Extremadura n.º 18, jueves, 27 de enero de 2022. Se puede consultar el texto del Convenio en <http://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2022/180o/22060148.pdf>

¹²² Contratación del servicio bancario a través de la instalación de cajeros automáticos en municipios de la provincia de Almería. Se puede consultar la Plataforma de Contratación del Sector público en https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/c32b520d-1b95-4512-80ea-24ea4d0f281a/DOC_CN2019-579759.html?MOD=AJPERES

¹²³ Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos, E/CNMC/003/21, de 14 de junio de 2022

¹²⁴ El referido Estudio de la CNMC afirma que "Para valorar si dicha intervención está adecuadamente justificada, hay que realizar un análisis detallado de sus beneficios y costes para promover el acceso a efectivo. Esta valoración debe ser realizada por las autoridades públicas competentes en cada caso, generalmente a nivel provincial o municipal, ya que contarán con el detalle necesario para poder establecer si es necesario intervenir, y cómo. En este sentido, el análisis sobre la posibilidad de establecer una medida de apoyo público, así

79) A estas medidas de apoyo público se refiere la CNMC en el "Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos" al indicar que:

"Con objeto de incentivar la instalación de cajeros en estos municipios, estas medidas de carácter público incluyen subvenciones y ayudas a la instalación y al mantenimiento de los cajeros, de modo que el operador o entidad bancaria soporte unos costes operativos menores."

En el referido Estudio la CNMC analiza las diversas opciones que las administraciones han adoptado para garantizar el acceso a los servicios bancarios y que han consistido en ayudas públicas o procesos de contratación pública y hace un análisis pormenorizado de las mejoras que, desde el punto de vista de competencia, debería de contener esas convocatorias y pliegos. Señala en sus conclusiones que las medidas públicas para fomentar la instalación de cajeros automáticos deben estimular la competencia y, por ello, deben evitar la posibilidad de un efecto expulsión sobre la oferta de cajeros y servicios financieros que genera el mercado. También indica que deben diseñarse correctamente, siguiendo los principios de regulación económica eficiente, para no distorsionar la competencia y aprovechar los beneficios de la misma.

80) Uno de los problemas que plantea la aplicación de estos sistemas de apoyo público a la implantación de cajeros en ayuntamientos que carecen de instrumentos de acceso al efectivo es el de la cuantía de las comisiones que se cobran a los usuarios de los mismos cuando no son clientes de la entidad titular de ese cajero, lo que podría originar excesivos costes para el acceso a efectivo por algunos ciudadanos¹²⁵. Este problema no se plantea cuando se trata de uso de ese

como el diseño de la misma, debe seguir los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Así, se garantizará que la política se introduzca solo en aquellos casos en los que así sea necesario y, además, se fomentará que se diseñe de la mejor manera posible, en beneficio de las arcas públicas y de los ciudadanos."

¹²⁵ Aunque sea obligatorio informar y recabar el consentimiento previo del cliente acerca del coste de la misma, al tratarse del único instrumento de acceso al efectivo en esa localidad la opción será aceptarla o no disponer del efectivo. Así la Disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 11/2015, de 2 de octubre, para regular las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos señala que "2. Antes de que se proceda a la retirada de efectivo a débito por el titular de la tarjeta o instrumento de pago y con el fin de recabar su consentimiento expreso, la entidad titular del cajero deberá informarle de la comisión que por dicha retirada vaya a cobrarse a la entidad emisora de la tarjeta o instrumento de pago, así como de la posibilidad de que dicha comisión le sea repercutida por esta última total o parcialmente. En el caso de retirada de efectivo a crédito, la información anterior deberá incluir, asimismo, el importe máximo adicional que le podrá aplicar la entidad emisora(...)"



cajero por los clientes de la entidad titular del mismo ya que, en la actualidad, las entidades titulares de los mismos¹²⁶ no cobran a sus propios clientes cuando retiran efectivo en sus cajeros¹²⁷.

Por el contrario, cuando un cliente retira efectivo en un cajero ajeno, que no pertenece a la entidad emisora de su tarjeta, sí se cobran esas comisiones¹²⁸. La normativa permite la existencia de dos tipos de comisiones: la tasa de intercambio, que es el importe cobrado por la entidad adquirente del cajero a la entidad emisora de la tarjeta del cliente que retira dinero, y la repercusión de la tasa de intercambio por la entidad emisora al cliente que no puede ser mayor a la tasa de intercambio soportada por la entidad¹²⁹.

La solución a este problema no es sencilla.

La razón de la instalación de cajeros por entidades de crédito responde a la función de prestación de servicio a sus propios clientes, sirve como instrumento de captación de nuevos clientes y también como medio de obtención de un beneficio por el cobro por su utilización por clientes ajenos, de ahí la trascendencia de medidas que se tomen sobre la limitación en la cuantía de esas comisiones. Pero también hay que tener en cuenta que si una entidad afrontase poca competencia en este ámbito podría tener incentivos a elevar sus comisiones

¹²⁶ Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos, CNMC, p. 116.

¹²⁷ En algunas ocasiones esto se produce como consecuencia del cobro de comisión que estas entidades aplican a sus propios clientes por la retirada de efectivo en ventanilla. En la medida en que la entidad tiene que ofrecer algún medio de retirada del efectivo de la cuenta sin cobro de comisión, algunas optan por no cobrar en cajero, pero sí en ventanilla, lo que ha llevado, como hemos visto, a que el 44% de los encuestados afirmen en la Encuesta nacional sobre el uso de efectivo del Banco de España que perciben restricciones en su entidad para poder realizar operaciones de efectivo en ventanilla.

¹²⁸ Como señala el Banco de España que al igual que la disposición adicional segunda de la Ley de Servicios de Pago (añadida mediante el Real Decreto-ley 11/2015, de 2 de octubre, para regular las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos), el Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera determina los límites a las comisiones que pueden establecer los proveedores de servicios de pago titulares de los cajeros automáticos y los emisores de tarjetas por la retirada de efectivo, así como la información que se debe proporcionar a los titulares de las tarjetas en esos casos. Memoria de Reclamaciones 2021 del Banco de España. p. 296.

¹²⁹ La Disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 11/2015, de 2 de octubre, para regular las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos señala que *"1. En caso de retirada de efectivo con tarjeta u otros instrumentos de pago, la entidad titular de un cajero automático no podrá exigir cantidad alguna a los clientes de entidades distintas autorizadas en España o de sucursales de entidades de crédito extranjeras que operen en España, sin perjuicio de la comisión que pueda exigir a la entidad emisora de la tarjeta o instrumento de pago"*





por retirada de efectivo por lo que la regulación de esas comisiones podría plantearse como una respuesta adecuada.

Entre las opciones que existen para evitar el cobro elevado de comisiones a los usuarios de cajeros que se implantan con apoyo público en ayuntamientos que carecen de instrumentos de acceso al efectivo se podrían estudiar las siguientes:

A.- Establecer un tope máximo de tasa de intercambio para evitar que la repercusión de esa tasa sea elevada para los usuarios de cajeros ajenos. Pero esto podría incluso implicar la elevación de la repercusión de la tasa que la entidad emisora cobrase a su cliente titular de la tarjeta cuando esta fuese inferior. Además, podría desincentivar a otras entidades a abrir cajeros automáticos pues desaparecería el beneficio que para ellas tiene su instalación y que es el cobro a otras entidades por su utilización y que aquí se vería limitado y significaría que la entidad que implantase un cajero en donde no existiesen otros sabría que tendría que soportar una parte de los costes medios de operación.

B.- Disponer que las entidades no pudieran repercutir en su cliente la totalidad de la tasa de intercambio que esa entidad debe de abonar por el uso por su cliente de un cajero ajeno. Esto podría tener efectos no deseables sobre la dinámica del mercado ya que se fomentaría el uso por los titulares de las tarjetas de cajeros ajenos porque para ellos ese uso no tendría coste o este sería muy bajo, pero si lo tendría para la entidad titular de esa tarjeta que tendría que abonar los costes de la tasa de intercambio. Esto tendría importantes consecuencias para las entidades más pequeñas o que tienen más concentrada su red de cajeros, ya que sus clientes utilizarían, con un coste muy reducido o sin que para ellos suponga coste alguno, los cajeros que otras entidades tienen en mayor número o con mayor grado de implantación, lo que repercutiría en su cuenta de resultados.

C.- Si se estableciese que no se podría repercutir coste algo por tasa de intercambio entre las entidades esto implicaría el rechazo a implantar nuevos cajeros ya que la entidad que lo hiciera sería la que asumiría la totalidad de los costes del servicio prestado tanto a sus clientes como a clientes ajenos.





D.- Por último, si fuera la administración la que asumiera, dentro de esa ayuda pública, la tasa de intercambio (sea total o parcialmente), además del elevado coste que ello implicaría para las cuentas públicas, debería de explicar la razón de asumir unos costes que son parte de la operativa del mercado y que asumen todos los consumidores estén o no en zonas que puedan calificarse como de exclusión financiera.

Como señala la CNMC:

“Si se pretende aplicar una medida de esta clase, resulta fundamental, conforme a los principios de buena regulación económica, identificar correctamente los beneficios que la concreta medida produciría desde el punto de vista del interés general y los costes que generaría, así como comparar la medida con otras posibles formas de intervención para determinar cuál es la actuación más eficiente.”

81) Todas estas medidas públicas que se han adoptado a lo largo de los últimos años han implicado la actuación de múltiples administraciones públicas (Comunidades Autónomas, Diputaciones e incluso ayuntamientos) y que actúan con diversos instrumentos jurídicos (subvenciones, licitaciones públicas, convenios) lo que hace conveniente su coordinación para una prestación uniforme y generalizada de las mismas en todo el ámbito del territorio nacional donde sea necesaria.

En todo caso, como cualquier otra intervención de los poderes públicos en el mercado, deberá de analizarse si la misma está adecuadamente justificada, examinando sus costes y beneficios y en todo caso, deberá de cumplir los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

La valoración que las administraciones han hecho de este servicio como de interés económico general, que actúa como condición necesaria para garantizar la participación en la vida económica en la medida en que permite, entre otras cosas, el acceso al numerario determinadas zonas del territorio nacional, debe de plantearnos considerar si desde el punto de vista de la eficiencia es correcta la actual situación de múltiples administraciones en la prestación del servicio con múltiples instrumentos o si debería de ser una única administración la que lo asumiese como obligación de servicio público.

82) Con fecha 8 de octubre de 2022 se anunció por el Gobierno de España la actualización del llamado “Protocolo Estratégico para Reforzar el Compromiso



Social y Sostenible de la Banca¹³⁰ que había sido suscrito el 23 de julio de 2021 por la Asociación Española de Banca (AEB), la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA) y la Unión Española de Cooperativas de Crédito (Unacc) con el objetivo de garantizar al menos un punto de acceso a servicios bancarios presenciales a través de distintas modalidades a las más de 660.000 personas que residen en los 3.230 municipios que no disponen de este servicio¹³¹.

Según el comunicado del Gobierno de España¹³² en el protocolo se establecen las modalidades de prestación de servicios bancarios presenciales en función del tamaño de la población de tal manera que los municipios de más de 500 habitantes (un total de 243 municipios, en los que habitan unas 211.000 personas) dispondrían de, al menos, un punto de acceso a través de las modalidades de oficina bancaria, cajero automático, oficinas móviles y/o agentes financieros. El desarrollo de este compromiso se apoyaba en la colaboración público-privada y se preveía en dicho acuerdo que las entidades asociadas dispondrían de un plazo de seis meses, ampliables en otros seis más, para garantizar la puesta en marcha de, al menos, un punto de acceso al numerario, tanto directamente como mediante su participación en licitaciones realizadas por administraciones públicas.

En el protocolo no se indica en ningún momento cual sería el instrumento de colaboración público-privada a través del cual se instrumentaría la implementación de los cajeros en esos ayuntamientos.

Se contemplaba en dicho documento que en aquellos municipios en los que transcurridos esos seis meses fijados no contasen con un punto de acceso, el sector se comprometía en el plazo adicional de seis meses, a través de una iniciativa conjunta, a la instalación de un cajero genérico, gestionado por un operador específico, con las funcionalidades necesarias para la prestación de servicios bancarios básicos y que permita la retirada de efectivo.

En los municipios de menos de 500 habitantes sin punto de acceso a servicios financieros los representantes de la Asociación Española de Banca (AEB), la

¹³⁰ El contenido de este Protocolo suscrito por la Asociación Española de Banca (AEB), la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA) y la Unión Española de Cooperativas de Crédito (Unacc) se puede consultar el contenido de este Protocolo en <https://s1.aebanca.es/wp-content/uploads/2021/07/protocolo-estrategico-para-reforzar-el-compromiso-social-y-sostenible-de-la-banca.pdf>

¹³¹ Se refieren a los ayuntamientos que carecen de oficina, de cajero, de agente, de oficina de correos o de oficina móvil. En Galicia como hemos visto, son 5.

¹³² <https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/inclusi%C3%B3n-financiera-en-zonas-rurales.aspx>

Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA) y la Unión Española de Cooperativas de Crédito (Unacc) asumen el compromiso de ofrecer servicios bancarios básicos, incluyendo el acceso al efectivo que podrá realizarse a través de carteros rurales o a través de las modalidades de *cash back* o *cash-in-shop*, mediante la suscripción de acuerdos que habiliten la retirada de efectivo en establecimientos como ayuntamientos o comercios.

La aplicación de las medidas previstas en este protocolo debería de tener en cuenta las ya adoptadas por algunas administraciones autonómicas y locales que ya están implantadas y en funcionamiento y que han supuesto la garantía de accesibilidad financiera a los vecinos de esas poblaciones, y todo ello para evitar que esa señalada colaboración pública-privada a la que se refiere el documento suscrito por los representantes de AEB, CECA y Unacc pueda llegar a implicar un desajuste en la aplicación de las políticas públicas en esta materia.

83) Con fecha 20 de mayo la Mesa del Congreso de los Diputados tomó en consideración la Proposición de Ley remitida por el Senado de Garantía del servicio de cajero automático en los municipios en riesgo de exclusión financiera¹³³ que contempla la instalación voluntaria de cajeros, y a falta de ella, obligatoria en los municipios en riesgo de exclusión financiera.

84) La aparición de esta nueva situación de vulnerabilidad y las medidas que algunas administraciones autonómicas y locales ha adoptado para tratar de corregirla, nos obliga a analizar la cuestión de si algunos servicios bancarios (como el acceso al numerario) se podrían calificar como servicios de Interés Económico General, si realmente nos encontramos ante un fallo de mercado y si existen instrumentos para suplir esos fallos que respeten los principios de competencia.

XI.- ACTIVIDAD BANCARIA COMO SERVICIO DE INTERÉS ECONÓMICO GENERAL

85) La noción de Servicio de Interés Económico General (SEIG) es estrictamente comunitaria pues se introdujo por primera vez en 1957 en el artículo 90 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y se mantiene hoy en el

¹³³ https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-244-1.PDF

actual artículo 106 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en el marco de las normas sobre la competencia. Este artículo afirma que:

"1. Los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas de los Tratados, especialmente las previstas en los artículos 18 y 101 a 109, ambos inclusive.

2. Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Unión.

3. La Comisión velará por la aplicación de las disposiciones del presente artículo y, en tanto fuere necesario, dirigirá a los Estados miembros directivas o decisiones apropiadas."

86) El concepto de SEIG nos lleva, como paso previo necesario, a la necesidad de establecer su relación con los conceptos de servicio público y de servicios de interés general (SIG).

Para León Duguit servicio público es "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social y de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante". Con esta noción Duguit pretendía legitimar toda la actividad del Estado moderno, un Estado que no podía sustentarse en un concepto abstracto como el de soberanía sino en la garantía de todas las prestaciones necesarias para la vida colectiva¹³⁴. Señala Tomas Ramón Fernández "(...) detrás de la calificación de una actividad como servicio público hay siempre, desde luego, una necesidad generalmente sentida que no puede ser satisfecha individualmente y que, sin embargo, debe ser atendida para cubrir esa distancia, cada vez mayor en una sociedad industrial y urbana, entre el círculo que acota lo que Fortshoff acertó a denominar, con

¹³⁴ TORNOS MAS, J., "El concepto de servicio público a la luz del Derecho comunitario", en Revista de Administración Pública, nº 200, 2016, p. 194.

insuperable expresividad, el espacio vital dominado y el espacio vital efectivo en el que realmente se desenvuelve nuestra vida cotidiana”¹³⁵.

Como ya afirmó este Pleno, resulta evidente que la clásica noción de servicio público, aunque se mantiene en nuestra Constitución de 1978, tiene que reinterpretarse desde una nueva perspectiva, inspirada en la concepción del Estado Social que el propio texto constitucional consagra desde lo primero de sus artículos¹³⁶. En España, como el resto de los países de la UE, se produce una transformación en la forma de la prestación de servicio público vinculada a la existencia de mayor colaboración pública-privada lo que implicó un cambio del sistema prevalente en el año 1951 que era el de mercados monopolísticos cuyos operadores económicos eran de titularidad estatal admitiéndose que las empresas privadas también pueden prestar estos servicios.

87) En 1996 la Comisión adoptó una primera comunicación "Los servicios de interés general en Europa"¹³⁷ en la que declaraba que los SIG contribuyen a los objetivos fundamentales de la Comunidad Europea de solidaridad y la igualdad de trato, en el contexto de una economía de mercado abierta y dinámica y señalaba que para muchos ciudadanos europeos son estos servicios de interés general auténticos derechos sociales y están en la base del modelo europeo de sociedad. Este documento estaba destinado a exponer la posición de la Comisión en el marco del debate que por aquellas fechas se produce acerca del papel de los servicios de interés general en el proceso de construcción europea. En la propia Comunicación define lo que entiende por servicio de interés general y servicios económicos de interés general. Así señala que los servicios de interés general (SIG) designan las actividades de servicio, comerciales o no, consideradas de interés general por las autoridades públicas y sujetas por ello a obligaciones específicas del servicio público, mientras que los SIEG designan las actividades de servicio comercial que cumplen misiones de interés general, y están por ello sometidas, por parte de los Estados miembros, a obligaciones específicas de servicio público¹³⁸. Esta Comunicación también afirmaba que, desde el punto de vista de la

¹³⁵ RAMON FERNANDEZ, T., "Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy" en Revista de Administración Pública, nº 150, 1999, págs. 59-60.

¹³⁶ Informe Función Consultiva FC 2/2016.- Consulta relativa al régimen de prestación del servicio de abastecimiento de agua potable formulada por el Ayuntamiento de Carnota.

¹³⁷ Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 281, de 26.9.1996, p. 3.

¹³⁸ La Dirección General de la Competencia al referirse a los servicios de interés económico general señala que son "servicios de naturaleza económica cuya prestación puede considerarse de interés general, por ejemplo el suministro de energía básico y de acceso general, las

Comisión, en lugar de ser incompatibles, los servicios de interés económico general, el mercado interior y la política comunitaria de competencia eran complementarios de cara a la consecución de los objetivos fundamentales del Tratado.

En resumen, los servicios de interés general son aquellos que las administraciones públicas de los Estados miembros de la UE consideran como tales y que, en consecuencia, están sujetos a obligaciones específicas de servicio público y pueden ser prestados tanto el Estado como el sector privado. Como señala la Comunicación de la Comisión de 2001, la definición de los servicios de interés general y de la forma en que éstos deben prestarse es ante todo responsabilidad de las autoridades públicas al nivel apropiado, ya sea local, regional o nacional¹³⁹.

88) Existen tres categorías de servicios de interés general, los servicios de interés económico general, los servicios no económicos y los servicios sociales de interés general:

- Los **servicios de interés económico general** son servicios básicos que se prestan a cambio de una remuneración (por ejemplo, los servicios postales). Aunque están sujetos a las normas europeas de competencia y mercado interior, cuando sea necesario pueden hacerse excepciones para garantizar el acceso de los ciudadanos a los servicios básicos.
- Los **servicios no económicos**, por ejemplo, la policía, la justicia y los regímenes obligatorios de seguridad social, no están sometidos a ninguna legislación europea específica ni a las normas de competencia y mercado interior.
- Los **servicios sociales de interés general** atienden a las necesidades de los ciudadanos más vulnerables y se basan en los principios de solidaridad e

telecomunicaciones, los servicios postales, el transporte, el agua y los servicios de eliminación de residuos. Incumbe principalmente a los Estados miembros definir lo que consideran servicios de interés económico general según las características específicas de las actividades en cuestión. Sin embargo, la Comisión ejerce un control sobre estas definiciones para el caso de que los Estados miembros cometan errores manifiestos al confiar los servicios de interés económico general específicamente a las empresas contempladas en el apartado 2 del artículo 86 del Tratado CE. La definición exacta de la tarea concreta encomendada a una empresa es un elemento importante para evaluar si se justifica, y hasta qué punto, que el Estado conceda derechos exclusivos o fondos a dicha empresa para garantizar el cumplimiento de la tarea". Glosario de términos utilizados en el ámbito de la política de competencia de la Unión Europea. Dirección General de Competencia. Bruselas. Julio de 2002

¹³⁹ Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 17, de 19.01.2001 p. 4.

igualdad de acceso. Pueden ser tanto económicos como no económicos. Como ejemplos cabe citar los regímenes de seguridad social, los servicios de empleo y la vivienda social.

Los SIG ofrecen una red de seguridad esencial para los ciudadanos y contribuyen a promover la cohesión social¹⁴⁰.

89) Por tanto, los servicios de interés económico general (SIEG) son actividades de servicio comercial que cumplen misiones de interés general y que están sujetas a obligaciones específicas de servicio público. Tiene como objetivo cubrir un fallo de mercado, pero su calificación como tal corresponde al Estado que tiene la facultad de definir que servicio considera como tales, debiendo justificar esta decisión. Entre ellos podemos referirnos a las redes de transporte, energía, comunicación y los servicios postales, aunque la legislación de la UE da libertad a los Estados para decidir cómo organizan sus SIEG. En todo caso, las normas de libre mercado y de competencia se aplican a las empresas responsables de gestionar los SIEG mientras dichas normas no impidan que cumplan con sus tareas al servicio del interés general.

90) Como hemos visto, los Estados miembros de la UE ostentan un elevado margen de apreciación y de discreción en la activación de los SIEG, pero, es también muy cierto que la proporcionalidad y necesidad en su intervención estará mucho más motivada si efectivamente la prestación del servicio en cuestión está resultando fallida, como parece suceder con esta concreta asistencia bancaria en zonas rurales y de poca población en el acceso al efectivo como se ha indicado en este y en otros estudios e informes¹⁴¹.

91) Los servicios bancarios en el ámbito de la UE son prestados en un mercado abierto, siendo un sector intensamente regulado y supervisado, en el que los operadores actúan en un régimen de libre competencia, y donde el Estado, fuera

¹⁴⁰ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa COM (2011) 900 final Bruselas, 20.12.2011

¹⁴¹ Informe ES 26/2021 "Concentración del sector bancario en Cataluña", de la ACCO de febrero 2022; "Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos", E/CNMC/003/21, de 14 de junio de 2022; Posada Restrepo, D.; "Infraestructura del efectivo y vulnerabilidad en el acceso al efectivo en España" en Boletín Económico, Banco de España, nº 3/2021; Jimenez Gonzalo C. y Tejero Sala H., "Cierre de oficinas bancarias y acceso al efectivo en España", Revista de Estabilidad Financiera, n.º 34.

de esa actividad supervisora y reguladora, no tiene obligación de asumir prestaciones a los ciudadanos. Sin embargo lo cierto es que la prestación de alguno de estos servicios bancarios se han convertido en esenciales para permitir a las personas poder participar de la vida económica y social¹⁴². De la misma manera que el establecimiento de servicios universales en materia postal, telecomunicaciones, energía o transporte son mecanismos de cohesión social este Pleno estima que también lo deben de ser algunos servicios bancarios ya que el mercado no los presta en condiciones idóneas de igualdad o de acceso universal. La ausencia de acceso a esos servicios impediría, a quien careciese de ellos, de la posibilidad de desarrollar ningún tipo de actividad económica, social o vital.

La consideración de algunos servicios bancarios como SIEG y el establecimiento de servicios universales bancarios, ya lo han previsto en propia normativa países como Francia (en su ley bancaria de 1 de marzo de 1984 que instauró un "derecho a la cuenta" en su art. 58 y actualmente en el art L-312-1 del Code Monétaire et Financier señala que toda persona física o jurídica domiciliada en Francia tiene derecho a abrir una cuenta de depósito en la entidad de crédito de su elección, siempre que no tenga una cuenta de este tipo en Francia¹⁴³) y Bélgica (la Ley de 24 de marzo de 2003 Loi instaurant un service bancaire de base¹⁴⁴ que disponía que todas las entidades de crédito debería de ofrecer el servicio bancaria básico que incluía la apertura, gestión y cierre de una cuenta corriente; la provisión de transferencias, la posibilidad de realizar órdenes de pago, la posibilidad de retirada de dinero en efectivo).

Pero también ha sido admitido por la UE sin tener en cuenta otros precedentes, la Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014,

¹⁴² Pero no todos los servicios bancarios podrían ser calificados como SIEG, únicamente serán aquellos esenciales e imprescindibles para poder participar en la vida económica y social que no son cubiertos por ese fallo de mercado. En este sentido Javier Esteban Rios señala que "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 banca" Esteban Rios, J;" La actividad bancaria como servicio de interés económico general: de la regulación a la prestación obligatoria de servicios" en Revista de Derecho del Sistema Financiero n.º 3, 2022. p. 218.

¹⁴³ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006072026/LEGISCTA000020861267/#LEGISCTA000020866615

¹⁴⁴ https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=03-05-15&numac=2003011130

sobre la compatibilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas, crea la figura de las cuentas de pago básicas que son un tipo de cuentas que responden a la necesidad de promover la inclusión financiera en la UE, facilitando el acceso de los consumidores a los servicios bancarios básicos¹⁴⁵ como un derecho de la ciudadanía y no como una mera actividad comercial de las entidades financieras. La Directiva se aprobó tras la constatación de la poca atención que los Estados habían prestado a la Recomendación de la Comisión de 18 de julio de 2011 sobre el acceso a una cuenta de pago básica¹⁴⁶. Lo que hace esta Directiva es "(...) profundizar en la concepción de ciertos servicios financieros como servicios de interés general, estableciendo obligaciones propias de servicio universal a todos los bancos de la Unión Europea"¹⁴⁷.

92) La ya analizada exclusión de acceso al efectivo se muestra, en opinión de este Pleno, como manifestación de un fallo de mercado, el cual se produce cuando el propio mercado no es capaz de asignar recursos de forma eficiente. En este informe hemos visto que, aunque el cierre de oficinas y cajeros en el ámbito de pequeños ayuntamientos del rural ha sido menos intenso que en los de mayor población, han tenido una mayor afectación para esas zonas en la medida en que:

- a) las aleja, de forma acentuada, del acceso a servicios bancarios,
- b) afecta a un grupo de población que utiliza con menor intensidad los servicios de banca *on line*,
- c) carecen de las alternativas que si disfrutaban los que se encuentran en zonas más pobladas
- d) y que todo ello ha ido acompañado en los últimos años de una mayor concienciación en la aplicación de los principios de cohesión social y territorial que deben garantizarse mediante los servicios de interés económico general, evitando que una posible exclusión financiera afecte a la capacidad de las personas e incida en el ejercicio de otros derechos¹⁴⁸.

¹⁴⁵ <https://clientebancario.bde.es/pcb/es/que-es--540fb01c89ced61.html>

¹⁴⁶ "Por último, en relación con el acceso a una cuenta de pago básica, la Recomendación 2011/442/UE de la Comisión, exhortaba a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para garantizar su aplicación a más tardar seis meses después de su publicación. Hasta el momento, solo unos pocos Estados miembros cumplen los principales principios de esa Recomendación." Apartado 8 de la Directiva 2014/92/UE

¹⁴⁷ Ponce Solé, J; "Bancos privados y servicios de interés general. La Directiva 2014/92UE del Parlamento europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, y el acceso a cuentas de pago básicas" en Memorial para la reforma del estado, estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado, Vol. 3 , 2016. p. 2393.

93) Por tanto, considera este Pleno que sería conveniente adoptar instrumentos que eviten esa exclusión financiera y, aunque no es función de las autoridades de competencia definir las políticas públicas, si pueden aportar propuestas para que el desarrollo de éstas sea lo más eficiente posible para el mercado.

Como señaló la CNMC "Para valorar si dicha intervención está adecuadamente justificada, hay que realizar un análisis detallado de sus beneficios y costes para promover el acceso a efectivo. Esta valoración debe ser realizada por las autoridades públicas competentes en cada caso, generalmente a nivel provincial o municipal, ya que contarán con el detalle necesario para poder establecer si es necesario intervenir, y cómo. En este sentido, el análisis sobre la posibilidad de establecer una medida de apoyo público, así como el diseño de la misma, debe seguir los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Así, se garantizará que la política se introduzca solo en aquellos casos en los que así sea necesario y, además, se fomentará que se diseñe de la mejor manera posible, en beneficio de las arcas públicas y de los ciudadanos."¹⁴⁹ y la propia CNMC realizó una serie de propuestas sobre las medidas de subvención y contratación pública realizadas por las diferentes administraciones para garantizar el acceso al efectivo que podrían ser objeto de mejora en el futuro, medidas que tratan de fomentar una mayor competencia entre los operadores.

En todo caso, la adopción de instrumentos que puedan aprobar las administraciones públicas para evitar situaciones de exclusión en el acceso al efectivo no deben de reducir la competencia y deben de atender a los principios de regulación económica eficiente. Pero también es cierto que entre los supuestos de razón imperiosa de interés general se encuentra el de la protección de los consumidores lo que podría justificar la adopción de medidas que, aunque distorsionen la competencia sea precisa para el cumplimiento de ese interés

¹⁴⁸ Artículo 14 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea " Sin perjuicio del artículo 4 del Tratado de la Unión Europea y de los artículos 93, 106 y 107 del presente Tratado, y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de los Tratados, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán dichos principios y condiciones mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, sin perjuicio de la competencia que incumbe a los Estados miembros, dentro del respeto a los Tratados, para prestar, encargar y financiar dichos servicios".

¹⁴⁹ Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos, E/CNMC/003/21, de 14 de junio de 2022.

general siempre que no exista ningún otro medio de intervención que sea menos restrictivo y que el resultado desde el punto de vista de los costes y los beneficios sean el más favorable para los ciudadanos.

Pero hay que tener en cuenta que en caso de consideración de una actividad¹⁵⁰ como SIEG tendrá como consecuencia la posibilidad de imponer a los operadores en ese mercado de una obligación de servicio público (OSP), lo que supondría en el sector bancario ir más allá de la actual actividad de regulación y supervisión que realiza el Estado, pasando a imponer medidas obligatorias que deberán ir acompañadas de una compensación en el caso de que la contraprestación obtenida por esas entidades no cubran el coste de ese servicios¹⁵¹ como así sucede con otros servicios de interés económico general donde existen compensaciones ya sean abonadas por los propios usuarios ya sean públicas o mixtas.

94) Con independencia de la valoración que las respectivas administraciones deben de hacer de los benéficos y costes de la adopción de esas medidas, así como de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, este Pleno, analizando los resultados obtenidos que en el ámbito de la CCAA de Galicia han tenido las adoptadas por la administración autonómica consistentes en la instalación de cajeros con la finalidad de incentivar y fomentar la prestación de servicios bancarios básicos, considera que las mismas han permitido reducir, de forma considerable, el número de municipios que carecían de acceso al efectivo sin una grave distorsión a la competencia y que ha supuesto la aminoración de riesgos de expulsión de la vida económica o social para una parte de la población rural.

95) Sin embargo, como ya señaló este Informe, en la ejecución de estas medidas publicas confluye en España la actuación de múltiples administraciones públicas (Comunidades Autónomas, Diputaciones e incluso ayuntamientos), que intervienen con distintos instrumentos (subvenciones, licitaciones públicas, convenios). A ello hay que añadir los examinados protocolos y proyectos de ley que podría incorporar a nuevos operadores públicos y privados.

¹⁵⁰ Como la garantía del acceso al efectivo en pequeños ayuntamientos en zona rurales

¹⁵¹ Contraprestación que deberán de cumplir los criterios establecidos en la sentencia del Tribunal de Justicia, de 24 de julio de 2003, asunto C-280/00, Altmark Trans para no ser calificada como ayuda de Estado.

Todo esto debe de hacernos plantear, desde un punto de vista de técnica regulatoria y de eficiencia, si es correcta esta situación de concurrencia de múltiples administraciones en la prestación del servicio con múltiples instrumentos o si debería de ser una única administración (la Administración Central) la que asumiese su gestión como obligación de servicio público. Con ello se aseguraría:

- a) una coordinación en todo el territorio de España para garantizar una prestación uniforme y generalizada de ese acceso al efectivo en todo el ámbito del territorio nacional donde sea necesaria,
- b) un uniforme sistema de contraprestación, ya sea por los propios usuarios o público, evitando la posibilidad de sistemas de compensación que produzcan desventajas competitivas artificiales,
- c) una clara delimitación del interés general que concurre en ese supuesto que permitiría determinar los territorios en los que el acceso al numerario actúa como condición necesaria para garantizar la participación en la vida económica,
- d) una mayor coordinación con las funciones de regulación y supervisión bancaria, y
- e) unas reglas comunes en las licitaciones.

El parecer de este Pleno es que esa única administración que debería asumir esas funciones debería de ser la Administración del Estado en cuanto que esta situación de exclusión financiera afecta a territorios de todas las comunidades autónomas y que es la administración que tiene la competencia exclusiva en materia de ordenación del crédito y banca.

XII.- CONCLUSIONES

1º.- A partir del año 2009 con la finalidad de preservar la viabilidad del sistema financiero, mantener la confianza de los inversores y corregir los desequilibrios acumulados en los años de expansión, desde los poderes públicos se pusieron en marcha una serie de medidas entre las que se encontraba los procesos de concentración y aumento de tamaño de las entidades financieras.

2º.- La evolución del Índice Herfindhal-Hirscham acredita el fuerte incremento del grado de concentración en el mercado español lo que puede facilitar los comportamientos colusivos y la coordinación tácita entre las principales entidades y que daría lugar a una reducción de la competencia en el mercado. Pero hay que señalar que el mercado bancario es un mercado extraordinariamente complejo cuyo funcionamiento competitivo depende de la confluencia e interacción de múltiples factores, por lo que su grado de concentración no es el único factor determinante del nivel de competencia.

3º.- La reducción del número de entidades financieras en España ha ido acompañada de una reducción importante del número de oficinas de las entidades de depósito que ha implicado en 15 años en España hayan desaparecido el 60% de las oficinas de las entidades de depósito. Dicho proceso parece no haber concluido, ya que desde junio 2021 a junio de 2022 se ha producido una fuerte reducción del número de oficinas de entidades de depósito en España, fundamentalmente de bancos. De acuerdo con los datos del Banco de España entre esas dos fechas se han cerrado 2.798 oficinas que suponen el 13,43% de todas las de España.

4º.- El proceso de concentración horizontal de las entidades bancarias que se está produciendo en España desde hace años y la repercusión que el mismo ha tenido en Galicia podrían obstaculizar de manera significativa la competencia en la medida en que con él se refuerza la posición dominante de determinadas entidades bancarias y se produce una significativa reducción de competidores, lo que hace surgir estructuras oligopolísticas en este mercado, un mercado que puede resultar especialmente proclive a una coordinación de las empresas para subir los precios, pactar políticas comerciales o perjudicar de otra manera a la competencia y a los consumidores.

5º.- La existencia de un mercado de estructura oligopolística, con pocos operadores, no es por sí misma condición suficiente para deducir la existencia de conductas antitrust, ya que existen mercados de ese tipo con dos o tres operadores en los que existe un alto nivel de rivalidad y que son muy competitivos. El grado de competencia no depende solo de la estructura del mercado sino también, y de forma esencial, de la conducta de los operadores.

6º.- La reducción del número de oficinas de las entidades de depósito en España desde diciembre de 2016 hasta junio de 2022 ha sido del 37,07% habiendo desaparecido en este período 10.618 oficinas. El mayor número de cierres ha sido en la Comunidad Autónoma de Baleares (47,07%) y el menor en Aragón (23,01%). En cifras absolutas en Cataluña han cerrado 2.247 oficinas de entidades de depósito y en Madrid 2.036. En Galicia, en este mismo período, la disminución ha sido del 35,70%, inferior a la media española.

7º.- La reducción del número de oficinas de entidades bancarias desde diciembre de 2016 hasta junio de 2022 presenta parámetros similares en toda España con una horquilla de oficinas bancarias cerradas entre el 49,75% de Baleares y el 48,11% de Valencia y el 26,83 % de Andalucía y el 28,24% de Navarra. La media en España ha sido del 42,47% habiéndose cerrado en ese periodo 10.231 oficinas de entidades bancarias. En cifras absolutas la Comunidad autónoma con mayor número de oficinas cerradas es Cataluña con 1.929, seguida de Madrid con 1.498 y de Andalucía con 1.274. Galicia está por debajo de la media de España con un 37,08% de cierres en ese período.

8º.- La ratio «habitantes/oficina», es decir el número de habitantes que corresponderían por una oficina bancaria, la más alta la tienen Canarias y Valencia y la más baja La Rioja y Extremadura, siendo la media en España de 2.838,42 habitantes por oficina. Galicia está por debajo de la media de España con 2.534,09 habitantes por oficina bancaria.

9º.- Desde el punto de vista de las oficinas de entidades financieras, el mercado bancario gallego a fecha de 30 de junio de 2022 se determina de la siguiente manera:

- a) Existe una entidad bancaria, ABANCA, que es el titular del 42,52% de las sucursales abiertas en Galicia.
- b) Existen 3 entidades bancarias con un porcentaje similar de oficinas (entre el 14,86 % y el 11,34 %) que son CAIXABANK, BBVA y SANTANDER. La suma de las tres supone el 40,38% de las oficinas abiertas en Galicia.
- c) Existe un tercer bloque que estaría constituido por el resto de las entidades de depósito con oficina abierta en Galicia que serían titulares del 17,10% de las oficinas, siendo titulares dos de ellas (SABADELL y CAIXA RURAL GALEGA) del 64,57 de ese 17,10 %.

10º.- Desde 2016 se puede observar un incremento de la posición de prevalencia en el mercado bancario gallego por parte de ABANCA, pero también se puede deducir que ese incremento es consecuencia de haber sido esta entidad más moderada que otras en el cierre del número de sus oficinas en la Comunidad Autónoma de Galicia.

11º.- Existen en el mercado bancario gallego una serie de circunstancias que permiten considerar que existe un elevado nivel de competencia entre los operadores a pesar de ser el mercado bancario un oligopolio y, en consecuencia, se puede afirmar que aunque el nivel de concentración existente en el mercado bancario gallego es más elevado de lo que sería deseable, no se puede concluir que la estructura de dicho mercado presente unas características que lleven a los operadores a considerar que la mejor estrategia sea la de coordinación expresa o tácita entre todos ellos para subir los precios en el mercado o pactar prácticas comerciales.

12º.- Aunque es cierto que en las zonas rurales más despobladas el cierre de oficinas ha sido menor que en las ciudades, existe un riesgo de exclusión financiera para los vecinos de las zonas menos pobladas y donde la población está más envejecida por falta de acceso al efectivo. Este riesgo se produce en esas zonas rurales con independencia del nivel de renta *per cápita* de la Comunidad Autónoma donde se encuentre esa población.

13º.- Solo existen en Galicia seis ayuntamientos en los que no se garantiza a sus vecinos la accesibilidad financiera. Estos representan el 1,91% del total, por lo que el 98,09% de los ayuntamientos de Galicia tiene accesibilidad a servicios bancarios. Así la tienen todos los ayuntamientos de las provincias de Pontevedra y Coruña y solo carecen de ella un ayuntamiento en la provincia de Lugo y 5 en la provincia de Ourense. En España en 3.230 municipios sus habitantes no tienen esa accesibilidad al no tener ni oficina de entidad de depósito, ni cajero automático, ni agente bancario, ni oficina de correos ni oficina móvil.

14º.- Galicia es la segunda CCAA de España con el mayor porcentaje de ayuntamientos en su territorio en el que tienen garantizada la accesibilidad al numerario sus residentes, siendo solo superada por Canarias. La media en España de ayuntamientos sin accesibilidad financiera es del 39,72% mientras que en Galicia se sitúa en el 1,91%. Solo existen cuatro CCAA en España con un porcentaje de ayuntamientos sin oficina, cajero, agente, oficina de correos, oficina móvil inferior al 5%, y entre ellas se encuentra Galicia.

15º.- Con el objetivo de evitar la exclusión financiera en relación con el servicio de retirada de efectivo en ayuntamientos rurales, desde hace unos años diferentes administraciones (Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos) han utilizado diversos instrumentos para fomentar la instalación de instrumentos de acceso al efectivo, principalmente cajeros automáticos, en municipios que carecen de los mismos. Estas medidas de carácter público han consistido o bien en subvenciones y ayudas a la instalación y al mantenimiento de los cajeros o bien a través de licitaciones públicas o de convenios con operadores de cajeros. En Galicia la Orden de 18 de junio de 2021 de la Consellería de Hacienda y Administración Pública estableció las bases de las subvenciones.

16º.- Todas estas medidas públicas que se han adoptado han implicado a múltiples administraciones públicas (Comunidades Autónomas, Diputaciones e incluso ayuntamientos) y que han actuado con diversos instrumentos jurídicos (subvenciones, licitaciones públicas, convenios) lo que hace conveniente su coordinación para una prestación uniforme y generalizada de las mismas en todo el ámbito del territorio nacional donde sea necesaria. En todo caso, como cualquier otra intervención de los poderes públicos en el mercado, deberá de analizarse si la misma está adecuadamente justificada, examinando sus costes y beneficios y en todo caso, deberá de cumplir los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

17º.- Este Pleno considera que la exclusión en el acceso al efectivo se muestra como manifestación de un fallo de mercado que se produce cuando el propio mercado no es capaz de asignar recursos de forma eficiente y estima que sería conveniente adoptar instrumentos públicos para evitar esa exclusión financiera. Pero hay que tener en cuenta que para la adopción de esas medidas será necesario realizar un análisis de los beneficios y costes de las mismas y seguir en su aplicación los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, a los efectos de garantizar que solo se actúa en aquellos casos en que sea imprescindible, evitando una intervención innecesaria en daño de los mercados.

18º.- Este Pleno considera que lo correcto desde un punto de vista de técnica regulatoria y de eficiencia, es que, en caso de ser necesaria una intervención pública, ésta sea realizada por una única administración y no por múltiples administraciones con múltiples instrumentos. Con ello se aseguraría una coordinación en todo el territorio de España, un uniforme sistema de contraprestación, una clara delimitación del interés general que concurre en ese supuesto, una mayor coordinación con las funciones de regulación y supervisión

bancaria y unas reglas comunes en las licitaciones. Considera también que esa única administración que debería asumir esas funciones debería de ser la Administración del Estado.