

INFORME DE PROMOCIÓN DA COMPETENCIA IPRO 3/2022 INFORME SOBRE A CONCENTRACIÓN BANCARIA EN GALICIA DESDE O PUNTO DE VISTA DA COMPETENCIA

Pleno:

D. Ignacio López-Chaves e Castro, presidente.

D. Daniel Neira Barral, Vogal / secretario.

D^a. María Teresa Cancelo Márquez, Vogal

Santiago de Compostela, 29 de decembro de 2022

Índice

I.- PRESENTACIÓN E BASE XURÍDICA.....	4
II.- ANTECEDENTES.....	7
III.- INTRODUCCIÓN.....	9
IV.- CARACTERÍSTICA DA COMPETENCIA NO MERCADO BANCARIO.....	18
V.- MERCADO *OLIGOPOLISTICO BANCARIO E Os seus RISCOS.....	20
VI.- EVOLUCIÓN DA SITUACIÓN DO MERCADO BANCARIO NAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DESDE 2016.....	25
VII.- O MERCADO BANCARIO EN GALICIA.....	31
VIII.- COMPETENCIA NO MERCADO BANCARIO DE GALICIA.....	42
IX.- *CONCENTRACION BANCARIA E ACCESO Ao EFECTIVO.....	61
X.- ACTUACIÓN DAS ADMINISTRACIÓNS PUBLICAS PARA FACILITAR O ACCESO Ao EFECTIVO.....	77
XI.- ACTIVIDADE BANCARIA COMO SERVIZO DE INTERESE ECONÓMICO XENERAL.....	85
XII.- CONCLUSIÓNS.....	93



I.- PRESENTACIÓN E BASE XURÍDICA

No ano 2017 a Comisión Galega da Competencia (CGC) aprobou o *Informe sobre a Concentración Bancaria en Galicia desde o punto de vista da Competencia* (a partir de agora *Informe CGC 2017*).

Nas súas conclusións afirmábase que aínda que o mercado bancario galego presentaba un elevado nivel de concentración superior á media europea e á media española, sinalaba que o certo era que a relación entre a estrutura dun mercado e o nivel de competencia existente no mesmo non dependía exclusivamente dos niveis de concentración do sector¹ e por iso indicábase que no mercado bancario galego confluían unha serie de características que axudaban a crear un marco favorable á existencia de competencia. Sinalaba como as máis importantes desas características as seguintes:

- Que a pesar do elevado nivel de concentración ningunha empresa tiña unha posición dominante.
- Que non había barreiras de entrada significativas que impidan a entrada de novas entidades ou un aumento da presenza das que xa están no mercado.

¹ Esta mesma idea é mantida noutros informes e artigos sobre concentración bancaria. "(...) Tradicionalmente, os indicadores da estrutura do mercado, como o número de bancos e a concentración bancaria, consideráronse como os principais determinantes da competencia. Con todo, atopamos que estas variables non teñen un impacto significativo na competencia, sempre que se inclúan outras variables explicativas relevantes na especificación do 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.

Tamén Joaquín Maudos sinala que "O aumento da concentración non implica necesariamente unha redución da competencia, sobre todo teniéndose en conta o avance cara á unión bancaria europea. Con todo, en moitos casos, a dimensión xeográfica relevante para xulgar a competencia non é a nacional". Maudos, J., *A concentración rexional do mercado bancario español*, Cadernos de Información Económica nº 251, marzo abril 2016, p.61.

Igualmente Jaime Zurita no Documento de traballo do BBVA "*Análise da concentración e competencia no sector bancario*" sinala que "**Os resultados da análise do efecto destas variables sobre a competencia bancaria nos 76 países incluídos no estudo cuestionan a crenza tradicional da literatura sobre concentración e competencia, pois **mostran que o grao de concentración da industria bancaria non ten un impacto significativo sobre o nivel de competencia****" Zurita, J. "*Análise da concentración e competencia no sector bancario*" en Documento de Traballo, setembro 2014, BBVA Research, p. 20.



- Que había unha serie de entidades como o BBVA, Caixabank ou Bankia que tiñan unha forte presenza no mercado bancario español e unha marca de renome, polo que as súas posibilidades de exercer presión competitiva no mercado galego eran maiores do que indicaban as súas cotas de mercado.
- Que a xeneralización da banca “en liña” facía desaparecer as fronteiras xeográficas dos mercados e permitía aos consumidores e ás empresas operar cun número cada vez máis elevado de entidades, aínda que non teñan oficina na Comunidade Autónoma de Galicia.
- Que non existían impedimentos legais nin fácticos relevantes que impedisen aos clientes dun banco cambiar a outra entidade.
- Que a gran cantidade de servizos que configuran o negocio bancario permitía que unha entidade puidésese diferenciar do resto polos servizos que ofrece ou a forma que os presta.
- Que a estrita regulación e supervisión á que están sometidas as entidades de crédito pode dificultar que se poñan en práctica condutas anticompetitivas.

Transcorrendo 4 anos desde a elaboración dese *Informe CGC 2017*, o Pleno da CGC con data do 5 de xullo de 2021 considerou conveniente actualizalo así como analizar a realidade actual dalgunha das súas conclusións, especialmente a diminución de oficinas bancarias nas zonas rurais que leva consigo a redución da capacidade de elección ou de cambio de banco para aquelas persoas que buscan entidades de crédito con oficina na súa localidade, o que podería complicar o xogo da competencia en determinadas zonas ou entre determinados sectores da poboación.

A promoción da competencia, que é un pilar fundamental de actividade das Autoridades de Competencia, persegue mellorar a calidade da intervención dos poderes públicos e trata de evitar que como consecuencia da mesma prodúzase, indesexable para a sociedade, un dano para a competencia que non estea xustificada pola existencia de intereses públicos. Non corresponde ás autoridades de competencia definir as políticas públicas, pero se poden achegar propostas para que o desenvolvemento destas sexan o máis eficiente posible para o mercado.

Por iso, este Pleno, ademais de resolver os expedientes derivados de presuntas prácticas contrarias á competencia, onde a súa función ten un carácter esencialmente reactivo, tomou conciencia da necesidade de adoptar un enfoque proactivo na mellora do funcionamento competitivo dos mercados en Galicia entendendo que para iso debe exercer de maneira o máis intensa posible, as súas atribucións en materia de promoción da competencia e de garantía da unidade de mercado.

Desde esta ampla perspectiva e adoptando o indicado enfoque proactivo, este Pleno expúxose a necesidade de actualizar o referido *Informe CGC 2017* engadindo unha análise sobre o peche de oficinas de entidades bancarias, sobre todo en zonas rurais, así como o valorar os instrumentos para poñer remedio a esa situación desde a xestión de políticas públicas que deban de estar condicionadas a que non afecten o xogo da competencia. O fenómeno da concentración bancaria foi a tónica común en España desde o ano 2008². A mesma non só afectou ao número de entidades de crédito senón tamén á súa capacidade instalada ou presenza de oficinas no territorio, non sendo Galicia nisto unha excepción, polo que esta redución do número de operadores fai que a posibilidade de acordos colusorios ou de prácticas contrarias á competencia incrementouse³.

² Como sinala a Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia “Desde a crise de 2008, o sector financeiro en España vén experimentando un proceso de redución do número de oficinas bancarias como consecuencia, principalmente, de dous fenómenos: (i) por unha banda, as operacións de concentración do sector bancario han dado lugar a peches de oficinas bancarias e dos caixeiros automáticos vinculados a estas; (ii) por outro, unha maior dixitalización na provisión dos servizos financeiros.” Estudo sobre o servizo de retirada de efectivo a través de caixeiros automáticos E/CNMC/003/21, CNMC, 2022, p. 11.

³ O proceso de concentración afectou especialmente ao mercado bancario español desde a crise de 2008, por encima da media europea deses anos. Así Joaquín Maudos sinala que “Nosa ños transcorridos desde o inicio da crise en 2008, o número de entidades de crédito reduciuse en España un 40%, fronte a un 17% na eurozona. Foi de tal intensidade a caída no número de entidades que España é o segundo país da eurozona onde máis caeu a cifra, só por detrás de Chipre e case similar a Grecia. Nas grandes economías europeas tamén descendeu o número de bancos, pero con intensidades ben distintas: 36% en Francia, 20% en Italia e 11% en Alemaña.” Maudos, J., *A concentración rexional do mercado bancario español*, Cadernos de Información Económica nº 251, marzo abril 2016, p.50.

Neste sentido Paula Cruz-García, Juan Fernández de Guevara e Joaquín Maudos no artigo *Concentración e competencia bancarias en España: o impacto da crise e a reestruturación* afirman que “O sector bancario español experimentou unha profunda transformación nos últimos anos para corrixir os desequilibrios que acumulou nos anos de expansión, ata 2008. A principal vía pola que este sector reestruturouse foi a das fusións, o que se traduciu nun importante aumento da concentración do mercado. Así, como mostra o gráfico 1, o número de entidades de crédito caeu un 43 % de 2008 a 2016, o que supón 155 competidores menos ata situarse en 207. É unha caída moi superior á que tivo lugar, en media (ponderada), nos doce países da eurozona mostrados no gráfico (25 %).” Cruz-García, P., Fernández de Guevara J. e Maudos J., *Concentración e competencia bancarias en España: o impacto da crise e a reestruturación* en

A Comisión Galega da Competencia (CGC) é a Autoridade de Competencia en Galicia, que se configura, como se recolle no artigo 38 da Lei 14/2013, do 26 de decembro, de racionalización do sector público autonómico de Galicia, como o órgano colexiado independente encargado da aplicación na Comunidade Autónoma de Galicia da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia, (LDC) segundo os criterios establecidos pola Lei 1/2002, de coordinación de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas en materia de defensa da competencia. As previsións recollidas na devandita lei 14/2013 son desenvolvidas no Decreto 118/2016, do 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Galego do Consumo e da Competencia e apróbanse os seus estatutos (en diante "Decreto 118/2016").

Nesta liña de promover a competencia en Galicia, o artigo 26, parágrafo 2.º, nas súas letras g) e n), do Decreto 118/2016 asigna a este organismo, como función: g) "Vixiar o funcionamento competitivo dos mercados para garantir os niveis de competencia efectiva nos mesmos en beneficio das persoas consumidoras e usuarias de Galicia" e n) "Emitir informe sobre a posible vulneración da normativa de unidade de mercado naqueles casos que se consideren de interese para o mantemento ou a defensa da libre competencia na Comunidade Autónoma de Galicia".

Polo exposto, o Pleno, que é quen ten atribuída esta competencia, considera de interese a elaboración do presente informe elaborado con ánimo de contribuír á análise da situación competitiva do mercado bancario en Galicia, así como o das medidas públicas que tratan de paliar o peche de sucursais e a súa consecuencia no que significa de limitación do acceso ao numerario en determinados concellos de Galicia.

Revista de estabilidade Financeira, núm. 34, maio 2018, p. 61.

Por último, na "*Análise da concentración e competencia no sector bancario*" Jaime Zurita afirma que "En canto á concentración do sector bancario español desde 2007, podemos concluír que: 1) o número de entidades vaise reducindo desde 2009, especialmente no subsector de caixas de aforros, categoría que practicamente desapareceu no últimos catro anos. A creación de SIPs en 2010 e o traspaso de activos a Sareb en 2012 contribúen a incrementar a concentración; 2) a concentración do sector vai aumentando desde 2007 de maneira continua; 3) a pesar diso, o grao de concentración é moi baixo, correspondente a un sistema bancario competitivo; e 4) non hai unha entidade dominante no sector. En canto á estabilidade do sector, pasou un período moi convulso reflexo da crise financeira e o proceso de reforma. A inestabilidade do sector vai aumentando durante a crise e o número de entidades redúcese notablemente. A rotación de entidades é moi alta desde 2010." Zurita, J. "*Análise da concentración e competencia no sector bancario*" en Documento de Traballo, setembro 2014, BBVA Research.

Analizada a situación exposta o Pleno da Comisión Galega da Competencia (CGC), na súa reunión de 16 decembro de 2022, coa composición expresada e sendo relator D. Ignacio López-Chaves e Castro, acordou aprobar a emisión do presente informe de Promoción da Competencia (IPRO), ao amparo do disposto no art. 26.2 g) e n) do Decreto 118/2016, do 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Galego do Consumo e da Competencia e apróbanse os seus estatutos.

II.- ANTECEDENTES

1.º.- O día 5 de xullo de 2021, o Pleno da Comisión Galega da Competencia examinou a conveniencia de actualizar o *Informe sobre a Concentración Bancaria en Galicia desde o punto de vista da Competencia* do ano 2017 e acordou, tomando como base ese documento, a elaboración de oficio dun Informe de Promoción da Competencia para a actualización do mesmo e designouse como relator a D. Ignacio López-Chaves Castro.

2.º.- O día 19 de xullo de 2021 solicitouse ás 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. Unicaje Banco S.A. a súa colaboración co envío da seguinte documentación:

1.º.- Relación de oficinas abertas da entidade bancaria no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia a data do 30 de xuño de 2021, con indicación da provincia e municipio onde se atopen.

2.º.- Horarios que teñen estas oficinas para: - atención ao público das oficinas - horario de caixa ou para operacións en efectivo - horario de caixa para persoas sen conta nesa entidade bancaria.

3.º.- Relación de caixeiros automáticos da entidade bancaria no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia a data 30 de xuño de 2021, con indicación da provincia e municipio onde se atopen.

3.º.- A ese requirimento contestaron, enviando a información solicitada, as seguintes 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., Unicaje Banco S.A.

4.º.- No Pleno do 27 de agosto de 2021 o relator do Informe comunicou que transcorrido máis dun mes desde a data de requirimento da información aos bancos non contestaran 9 das 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., polo que o Pleno acordou dirixir un segundo requirimento a esas entidades coa determinación dun prazo para contestar de 7 días a contar desde a data de recepción do mesmo.

5.º.- O día 27 de agosto foi enviado ese escrito a esas 9 entidades bancarias. Contestaron ao mesmo Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A, Banco de Sabadell S.A, Banco Santander S.A., Caixabank S.A., Renta 4 Banco, S.A. e Targo Bank, S.A.

6.º.- Non contestaron a ningún deses requirimentos nin, por tanto, colaboraron coa Comisión Galega da Competencia na redacción deste informe as seguintes entidades bancarias:

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

Ante a falta de colaboración destas entidades, a CGC serviuse dos datos que aparecen na páxina web do Banco de España para poder obter información sobre o número das sucursais en Galicia desas entidades bancarias e a súa distribución provincial.

7.º.- O día 22 de febreiro de 2022 o relator solicitou por correo electrónico ao Secretario Xeral do Banco de España datos relativos ao número de oficinas bancarias en España por Comunidades Autónomas. Esta información foi facilitada polo Banco de España con data 24 de febreiro.

8.º.- Para a elaboración do Informe contouse coas achegas de D. Javier Sánchez Moro, avogado e alumno do Curso de Experto en Dereito da Competencia da Universidade Carlos III que desenvolveu as súas prácticas na CGC.

9.º.- Este Informe continua o esquema do *Informe CGC 2017*, por iso serán obxecto do mesmo as entidades de depósitos (Bancos, Caixas de Aforro e Cooperativas de Crédito) que desenvolvan a súa actividade en Galicia e que teñan oficina aberta na mesma.

10.º.- A data establecida como referencia para os efectos de elaboración deste Informe é a do 30 de xuño de 2022.

III.- INTRODUCCIÓN

1).- No ano 2017 a CGC no seu *Informe sobre a Concentración Bancaria en Galicia desde o punto de vista da Competencia* sinalaba que, como consecuencia da crise financeira dos anos 2007 e seguintes, tivera lugar en España un proceso de reestruturación bancaria que ocasionara a desaparición das entidades menos solventes o que fortalecera o noso sistema financeiro á conta de aumentar os seus niveis de concentración.

Así no ano 2008 iníciase en España un importante proceso de redución de entidades o que implicaba un evidente aumento de concentración nese mercado, o que non era ningunha novidade xa que neste sector producíronse en gran número delas pero non coa intensidade nin co volume deses anos⁴.

Que en época de crise aparezan procesos de concentración bancaria é algo habitual e é un fenómeno que tamén se produciu na Unión Europea onde a

⁴ Sinala María Jesús Mazo Venero que as autoridades de competencia entre os anos 1999 e 2000 examinaran 4 expedientes de concentración entre entidades financeiras:

- C 39/99, *Banco Santander/Central Hispano*. Tratábase dunha fusión por absorción de Banco Central Hispano por Banco de Santander.
- C 43/99, *CaixaVigo/Caixa Ourense/Caixa de Pontevedra*. Tratábase dunha fusión mediante absorción pola que Caixa Vigo integraba a Caixa Ourense e Caixa de Pontevedra.
- C 47/99, *Banco Bilbao Biscaia/Argentaria*. Tratábase da fusión por absorción de Argentaría, Caixa Postal e Banco Hipotecario por BBVA.
- C 51/00, *Navarra e Pamplona*. Tratábase dunha fusión mediante absorción pola que a Caixa de Aforros de Navarra integraba á Caixa de Aforros e Monte de Piedade Municipal de Pamplona.

Mazo Venero, M.J., "O proceso de concentración bancaria en España", en Anuario da Competencia, nº 1, 2013, pp. 250-251. Estes procesos de concentración implicaron a desaparición de 7 entidades financeiras, algunhas delas cun ámbito territorial de implantación coincidente.

redución de entidades tamén foi significativa. Como sinala a Autoridade Catalá da Competencia (ACCO) no seu Informe “Concentración do sector bancario en Cataluña” de febreiro de 2022:

“A concentración bancaria foi especialmente intensa dentro da Zona Euro, onde a redución do número de entidades do sector bancario desde o ano 2008 foi a maior nunca antes experimentada. Como resultado, as cinco entidades con maior cota de mercado que operan na área do euro incrementaron a súa cota desde un 44% antes de a crise, ata un 47% no ano 2019”

2) A partir do ano 2009 coa finalidade de preservar a viabilidade do sistema financeiro, manter a confianza dos investidores e corrixir os desequilibrios acumulados nos anos de expansión, puxéronse en marcha desde os poderes públicos unha serie de medidas unha das cales era ese proceso de concentración entre entidades. Neste sentido como sinalamos no *Informe CGC 2017*:

“A gravidade da crise financeira e a necesidade de recuperar a estabilidade do sistema determinaron que as decisións a curto prazo das autoridades financeiras estivesen máis dirixidas a reforzar a solvencia das entidades que a garantir o mantemento da libre competencia no sector bancario. A consecuencia foi unha maior concentración e un aumento do tamaño das entidades financeiras que sobreviviron á crise”.

3) Os datos obtidos do Rexistro de entidades financeiras supervisadas polo Banco de España confirman esa concentración que se traduciu nunha redución do número das entidades operativas en España. Na táboa n.º 1 pódese ver a evolución desas entidades de depósito desde decembro do ano 2000 ata decembro de 2021 distinguindo entre bancos, caixas de aforro e cooperativas de crédito.

Situación ao 31 de decembro	Bancos	Caixas de aforro	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

Táboa n.º 1 Fonte: Banco de España. Rexistro de Entidades

Conforme con estes datos:

- desde decembro do ano 2000 ata decembro de 2007 reducíronse en 30 o número de entidades de depósito supervisadas polo Banco de España.
- desde decembro do 2007 ata decembro de 2012 a redución foi de 29 entidades.
- desde decembro de 2012 a 2016 foron 47.
- desde decembro do 2016 ata decembro de 2021 a redución foi de 14.

De acordo con iso, desde decembro do 2007 ata decembro de 2021 o número das entidades supervisadas polo Banco de España reduciuse en 90⁵, é dicir, que o 44,77% das entidades financeiras supervisadas polo Banco de España que existían antes de iniciarse a crise desapareceron do mercado español.

4) María Jesús Mazo Venero no seu estudo "O proceso de concentración bancaria en España"⁶ deduce o incremento de poder de mercado dalgúns bancos consecuencia da fusión con outras entidades financeiras ou da adquisición do control exclusivo das mesmas. Se complementamos ese estudo cos últimos supostos de fusións de entidades financeiras ou toma do control efectivos nos últimos anos analizados pola Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia

⁵ De 231 entidades pasouse a 111.

⁶ Mazo Venero, M.J., "O proceso de concentración bancaria en España", en Anuario da Competencia, nº 1, 2013, pp. 249 a 267.

(CNMC) pódese ter unha visión xeral do incremento do nivel de concentración bancaria en España desde o ano 2009.

Caixabank: A entidade Caixabank que ao 30 de xuño de 2022 tiña 4.428 oficinas en España⁷, integrou, tras diversos procesos, a entidades financeiras 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) e Barclays Bank.

Banco Santander: a entidade Banco de Santander que ao 30 de xuño de 2022 tiña 1.914 oficinas en España⁸ integrou, tras diversos procesos, a entidades financeiras como Banco Popular, Banco pastor, Wizing Bank e Citibank España.

BBVA: a entidade BBVA que ao 30 de xuño de 2022 tiña 1.882 oficinas en España⁹ integrou a Unnim (Caja Sabadell, Caja Terrasa, Caja Manlleu), Catalunya Bank (integrada por Caja Tarragona, Caja Cataluña e Caja Manresa).

Banco Sabadell: a entidade Banco de Sabadell que ao 30 de xuño de 2022 tiña 1.268 oficinas en España¹⁰ integrou ao Banco Guipuscoano, a CAM, Banco Gallego e Lloyds TSB Bank, España.

Unicaja Banco: a entidade Unicaja Banco que ao 30 de xuño de 2022 tiña 1.108 oficinas en España¹¹ integrou a Caja Jaén, Ceiss (integrada por Caja Duero e Caja España) Liberbank (Caja Cantabria, caja Extremadura, Cajastur e CCM).

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 financeiros intermedios resumidos consolidados do Grupo CaixaBank correspondentes ao período de seis meses finalizado o 30 de xuño de 2022" elaborado por Caixabank aparece (páx. 66) que o número de oficinas do grupo en España ao 30 de xuño 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 no "Informe financeiro 2022. Primeiro Semestre. Banco de Santander" . No sinalan (páx. 54) que o número de oficinas en España ao 30 de xuño 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> . Neste caso a referencia ao numero de oficinas que aparece no "Informe trimestral Xaneiro-xuño 2022 Semestral de BBVA" aparece (páx. 28) que o número de oficinas do grupo en España ao 30 de xuño 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 no Informe de Auditoría de Banco de Sabadell do 30 de xuño de 2022, páxina 54.

Ibercaja Banco: a entidade Ibercaja Banco que ao 30 de xuño de 2022 tiña 899 oficinas en España¹² integrou ás entidades financeiras Ibercaja e Banco CajaTres (integrado por CAI, Caja Círculo e Caja Badajoz).

O Grupo Kutxabank que ao 30 de xuño de 2022 tiña 738 oficinas (465 Kutxabank e 273 Cajasur banco)¹³ integrou entidades financeiras como Cajasur, BBK, Caja Vital, Kutxa.

Abanca: a entidade Abanca que ao 30 de xuño de 2022 tiña 624 oficinas en España¹⁴ integrou entidades financeiras como Caixagalicia, Caixanova, Novo Banco SA Sucursal en España, Banco Caixa Xeral e Bankoa.

5) Ese aumento do grao de concentración no mercado español evidénciase se examinamos a evolución do Índice Herdindhal-Hirscham (IHH, que se utiliza para medir o grao de concentración global dun mercado)¹⁵ das entidades de crédito e cota de activos totais das cinco maiores entidades de crédito durante os últimos anos. Este IHH foise incrementado desde os 277 puntos de decembro de 1997 ata os 1.081 de 2020 de acordo cos datos do Banco Central Europeo¹⁶.

¹¹ Datos Banco de España, informes estatísticos, consulta detallada de oficinas. <https://app.bde.es/exbwciu/exbwciuias/xml/arranque.html?tempmenu=false> . 1.097 oficinas aparecen no Informe Financeiro xaneiro – xuño 2022 de Unicaja Banco (páx. 4).

¹² Datos Banco de España, informes estatísticos, consulta detallada de oficinas. <https://app.bde.es/exbwciu/exbwciuias/xml/arranque.html?tempmenu=false> Neste caso a referencia ao numero de oficinas que aparece no “Informe Financeiro Semestral correspondente ao primeiro semestre do ano 2021” (páx. E-27) o número de oficinas en España ao 30 de xuño de 2022 era de 897

¹³ Datos Banco de España, informes estatísticos, consulta detallada de oficinas. <https://app.bde.es/exbwciu/exbwciuias/xml/arranque.html?tempmenu=false>. Unha oficina menos aparece no Informe de Estados Financeiros Intermedios Resumidos Consolidados ao 30 de xuño de 2022 e Informe de Xestión Intermedio Resumido Consolidadol Kutxabank, S.A. e Sociedades Dependentes (Grupo Consolidado) (páx. 1).

¹⁴ Datos Banco de España, informes estatísticos, consulta detallada de oficinas. <https://app.bde.es/exbwciu/exbwciuias/xml/arranque.html?tempmenu=false> esta cantidade coincide coa que aparece no Informe de Revisión Limitada de ABANCA Corporación Bancaria S.A e sociedades dependentes finalizado o 30 de xuño de 2022 (páx.4)

¹⁵ Nas *Directrices sobre a avaliación das concentracións horizontais con arranxo ao Regulamento do Consello sobre o control das concentracións entre empresas* (2004/C 31/03), a Comisión Europea utiliza este índice para medir como unha fusión afecta o grao de concentración do mercado. Este índice calcúlase sumando os cadrados das cotas de mercado de cada unha das empresas presentes no mercado. A principal característica deste indicador é que outorga proporcionalmente maior peso ás cotas de mercado das empresas máis grandes, de tal maneira que a falta de información sobre empresas pequenas pode carecer de importancia xa que estas apenas inflúen no IHH

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

6) Resulta indubidable que a redución do número de operadores e, por tanto, a elevación do nivel de concentración pode facilitar os comportamentos colusivos e a coordinación tácita entre as principais entidades, o que daría lugar a unha redución da competencia no mercado. Pero a competencia nun mercado tan complexo como o bancario non só depende do seu nivel de concentración, senón que é o resultado da confluencia de diversas circunstancias.

7) Esta redución do número de entidades financeiras en España foi acompañada dunha **redución importante do número de oficinas das entidades de depósito** (Bancos, Caixas de aforro e Cooperativas de crédito) como se pode ver na táboa n.º 2.

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

Táboa n.º 2. Fonte: Boletín Estatístico do Banco de España¹⁷

Desde o 31 de decembro de 2007 ata o 30 de xuño de 2022 (data establecida como referencia para os efectos de elaboración deste Informe) a redución foi de 27.061 oficinas, o que implicou que en 15 anos en España desaparecesen o 60% das oficinas das entidades de depósito. Desde decembro do ano 2016 (data que se tivo en conta na redacción do *Informe CGC 2017*) ata xuño de 2022 (data establecida como referencia para os efectos de elaboración deste Informe) a redución foi de 10.618 oficinas.

Este proceso parece non concluír, xa que no último ano (desde xuño 2021 a xuño de 2022) produciuse unha forte redución do número de oficinas de entidades de depósito en España, fundamentalmente como veremos de bancos. De acordo cos datos do Banco de España¹⁸ pasouse de 20.823 oficinas en xuño de 2021 a 18.025 en

¹⁷ No mes de decembro de 2021, o número de oficinas de entidades de depósito en España era de 19.015 o que significaría unha redución do 33,61% respecto ás que existían en decembro de 2016. Datos do Boletín Estatístico do Banco de España de abril de 2022, p. 125.

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

xuño de 2022 o que supuxo o peche de 2.798, o 13,43% de todas as oficinas das entidades de depósito en España.

8) Sinala a doutrina que este axuste na capacidade instalada foi necesario para recortar custos, gañar eficiencia e dirixirse cara a un equilibrio máis conforme cun sector bancario que perdeu tamaño, ademais da cada vez maior uso da banca dixital¹⁹.

Pero ese peche de sucursais foi desigual no territorio español. Así, produciuse con maior intensidade nos municipios de maior poboación que nos de reducida poboación.

Neste sentido o *Informe sobre a inclusión financeira en España* elaborado polo Instituto Valenciano de Investigacións Económicas (IVIE)²⁰ sinala que "A maior parte do peche de oficinas bancarias que tivo lugar en España de 2008 a 2021 concéntrase en municipios de máis de 10.000 habitantes (en concreto, o 81,8% do total). Os de menos de 1.000 habitantes só supoñen o 3% do total, e os de menos de 2.000 habitantes o 6%. En consecuencia, dado que o peche de oficinas concéntrase en municipios de máis de 10.000 habitantes, amortécese o impacto do peche de oficinas sobre a posible exclusión financeira, dado que en 2021 non hai

¹⁹ Maudos J. *O acceso aos servizos bancarios en España. O impacto da redución do número de oficinas*, en *Mediterráneo Económico* n.º 29, marzo 2017, Cajamar Caixa Rural, p. 266.

²⁰ Maudos, J., C. Albert e S. Mollá "Informe sobre a inclusión financeira en España", IVIE, xuño 2022. Pódese consultar en https://www.ivie.es/wp-content/uploads/2022/02/Informe-sobre-a-inclusi%C3%B3n-financiera-en-Espa%C3%B1a-290622_protexido.pdf.

Neste sentido Concha Jiménez Gonzalo e Helena Tejero Sala afirman que "A consolidación do sistema financeiro español supuxo, entre outras medidas, o peche de oficinas bancarias en todo o territorio nacional. Os datos publicados polo Banco de España no *seu Boletín Estadístico* sobre o número de oficinas bancarias existentes en cada provincia en España mostran, en efecto, unha redución significativa das mesmas nos últimos anos, en especial desde o inicio da crise económica e financeira en 2008. Algunhas zonas xeográficas víronse máis afectadas, como se analizará máis adiante. Esta evolución podería ser atribuída á necesidade do sector bancario de axustar a súa capacidade instalada e de reducir os custos tras a gran expansión experimentada en anos anteriores. Tras o estalido da crise, a redución do número de entidades financeiras foi clave á hora de explicar o peche de oficinas bancarias, á vez que as entidades necesitaron adecuar o seu modelo de negocio á contorna, tratando de gañar eficiencia. A decisión de peche de oficinas bancarias en calquera caso corresponde, lóxicamente, ás propias entidades, e sen dúbida a racionalización da rede ten que ver coa evolución da demanda e co cambio na estratexia de xestión multicanle que se anticipa coas novas tecnoloxías." Jiménez Gonzalo C. e Tejero Sala H., "Peche de oficinas bancarias e acceso ao efectivo en España", *Revista de Estabilidade Financeira*, n.º 34 (maio 2018), p. 35-57. Pódese consultar en https://www.bde.es/f/webbde/gap/secciones/publicaciones/informesboletinesrevistas/revistaestabilidadfinanciera/18/MAIO/Articulo_Jimenez_Tejero.pdf

ningún municipio de máis de 10.000 habitantes que non teña polo menos unha oficina bancaria”.

Iso mesmo sucedeu en Galicia. Os 7 municipios con maior poboación (Vigo, Coruña, Santiago, Ourense, Lugo, Pontevedra e Ferrol) concentraron o peche do 49,67% das todas as oficinas de Galicia desde decembro do 2007 ata decembro de 2021²¹.

9) Esta redución tamén tivo lugar no que se refire ao **número de oficinas da entidade de depósito, que maior número ten: as entidades bancarias**. Ata o ano 2012 existiu un incremento moi importante de oficinas bancarias, consecuencia da adquisición polos bancos de Caixas de Aforro, pero desde esa data fóronse pechando a un ritmo moi elevado, como pode verse na táboa n.º 3.

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

Táboa n.º 3. Fonte: Boletín Estatístico do Banco de España, datos facilitados polo Banco de España, estatística do Banco de España e elaboración propia

Se examinamos na táboa n.º 3, a variación do número de oficinas de entidades bancarias desde o 31 de decembro de 2007 ata o 30 de xuño de 2022 (data establecida como referencia para os efectos de elaboración deste Informe) obsérvase que se reduciu en 1.682, o que significa que a adquisición por fusión ou pola toma do control efectivo de numerosas Caixas de aforro non impediu que existe unha importante redución das oficinas operativas dos bancos. Desde

²¹ Desde decembro do 2007 ata decembro de 2021 neses 7 municipios pecháronse 718 oficinas. Nese mesmo período nos 313 concellos que existen en Galicia pecháronse un total de 1.445 sucursais, de tal maneira que esas cidades que representan o 35,68% da poboación de Galicia (censo 2007) concentraran o peche do 49,67% de todas as oficinas de entidades de depósito da CCAA.

decembro do ano 2016 (data que se tivo en conta na redacción do *Informe CGC 2017*) ata xuño de 2022 (que se toma como data de referencia para a elaboración deste Informe) a redución do número de oficinas de entidades bancarias en España foi de 10.231, o que supón o 42,47% de todas as que existían en decembro de 2016.

Tamén foi acusado o peche de oficinas de entidades bancarias no último ano (desde xuño 2021 a xuño de 2022). De acordo cos datos do Banco de España²² pasouse de 16.607 oficinas en xuño de 2021 a 13.860 en xuño de 2022 o que supuxo o peche de 2.747, é dicir, o 16,54% de todas as oficinas das entidades bancarias en España.

10) Con este elevado peche de oficinas poderíase chegar á conclusión de que se incrementou o nivel de concentración no sector nos últimos anos en España, co risco que iso pode significar para a competencia.

Como pode deducirse da táboa n.º 4, analizando o número total de oficinas de entidades bancarias en España, pódese observar que:

- a) unha soa entidade é a titular de case o 32% de todas as sucursais de España,
- b) as cinco primeiras entidades polo número de sucursais (Caixabank, BBVA, Santander, Sabadell e Unicaja) son titulares do 76,48% das sucursais de España,
- c) as tres primeiras entidades (Caixabank, BBVA e Santander) son titulares de case o 60% das sucursais de España.

Tan elevada concentración dun mercado oligopolístico, como é o mercado bancario en España, pode favorecer a existencia de acordos entre os operadores ou os comportamentos paralelos nas políticas comerciais desas oficinas en contra de competencia e en dano dos consumidores.

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

Banco	Número de oficinas en España 30-06-2022	% sobre o 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 ata as 13.860 oficinas existentes en España	999	7,21%

Táboa n.º 4 Fonte: Banco de España e elaboración propia

Se mesmo ese cálculo facémolo incluíndo **todas as entidades de depósito** (bancos, caixas e cooperativa de crédito) vemos que varían esas porcentaxes, xa en España que existen un número importante de oficinas de cooperativas de crédito (3.963 ao 31 de xuño de 2021, de acordo cos datos do Banco de España).

Entidade de depósito	Número de oficinas en España a 30-06-2022	% sobre o 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%
Grupo Kutxabank	738	4,06%
Abanca	624	3,47%
Resto entidades ata as 18.026 oficinas existentes en España	5.165	28,65%

Táboa n.º 5 Fonte: Banco de España e elaboración propia

IV.- CARACTERÍSTICA DA COMPETENCIA NO MERCADO BANCARIO

11) Neste tema queremos reiterar o que xa sinalamos no *Informe sobre a Concentración Bancaria en Galicia desde o punto de vista da Competencia* elaborado pola CGC no ano 2017 e que está plenamente vixente:

“A necesidade de velar polo correcto funcionamento do mercado bancario, garantindo, na medida do posible, a solvencia das entidades e dotándoo de elevados niveis de protección ao aforrador/investidor deu lugar a unha extensa regulación e supervisión por parte dos poderes públicos, que constitúe a principal particularidade do mercado bancario en comparación con outros mercados. O sector bancario mobiliza unha parte importante do aforro privado dun país, polo que do seu correcto funcionamento depende, en gran medida, o crecemento das empresas e a súa capacidade de acometer proxectos de investimento. A importancia do sector financeiro para a economía do país, unido á existencia de riscos e entidades sistémicas, cuxa



quebra podería ter consecuencias devastadoras para todo o sector e a necesidade de garantir elevados niveis de protección aos investidores nun mercado no que a confianza se erixe como un elemento crave, deron lugar a que o mercado bancario estea fortemente regulado, especialmente desde a perspectiva da supervisión prudencial. Desde o punto de vista da competencia resulta indubidable que esta permanente e estrita supervisión á que están sometidos os bancos fai máis difícil que poidan levar á práctica acordos anticompetitivos sen ser detectados.

A necesidade de garantir a solvencia das entidades deu lugar a que fosen as propias autoridades de supervisión bancaria as que promoveron, cando non provocado directamente, procesos de concentración entre bancos. Estes procesos de concentración expoñen un conflito entre estabilidade e competencia no sector. Aínda que é certo que os procesos de reestruturación deron lugar a unha maior estabilidade e solvencia do sistema financeiro, foi a conta da desaparición de numerosas entidades e, normalmente, a un aumento da cota de mercado das entidades máis grandes, creando ou reforzando estruturas oligopolísticas.

As peculiaridades que o caracterizan fan que medir a competencia no mercado bancario sexa un labor moi complexo. Nun estudo publicado en 2007 Bikker, Spierdijk e Finnie analizaron as circunstancias que determinan a competencia no mercado bancario e chegaron á conclusión de que a competencia no sector bancario é o resultado dunha serie de variables, entre as que a estrutura do mercado é, posiblemente, o máis determinante pero non o único²³. Estas variables pódense agrupar en cinco categorías:

1.- Estrutura do mercado: como xa se dixo, é o principal determinante do nivel de competencia dun mercado. A estrutura de mercado vén determinada por factores como a existencia de posicións dominantes, o nivel de concentración ou o número de bancos na industria.

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. Estes autores agrupan os factores que determinan a Competencia no Mercado bancario en cinco grupos: a estrutura do mercado, a contestabilidade ou competencia potencial, factores internos á industria, variables institucionais e variables macroeconómicas. .





A reestruturación e procura da solvencia deron lugar a unha procura de tamaño que provocou a desaparición das entidades máis pequenas e dirixidas ao mercado cara ao oligopolio, que se converte en maior ou menor grao en case inherente aos mercados bancarios modernos.

Un elemento especialmente relevante á hora de competir no mercado bancario en España foi a rede de oficinas.

En segundo lugar, nos últimos anos as novas tecnoloxías irromperon con forza nas relacións entre os bancos e os seus clientes. O auxe da banca electrónica está a dar lugar a un cambio de modelo na banca comerciante monorista, no que aos pouco a pouco perden peso as oficinas como factor determinante e ábrese o mercado a novos competidores.

2.- Competencia potencial ou contestabilidade: existe unha relación directa entre as barreiras de entrada ao mercado e o nivel de competencia na industria. As restricións ao exercicio da actividade bancaria, os elevados niveis de recursos propios necesarios ou a dependencia da rede de oficinas poden supoñer un importante freo á entrada de novos competidores.

3.- Factores internos á industria: refírese á existencia de factores que incrementan ou reducen a presión competitiva desde outros mercados.

4.- Variables institucionais: as características dos marcos institucionais de cada país afectan dun modo moi directo ao desenvolvemento da competencia nos mercados bancarios. Así, os niveis de regulación do mercado, o índice de liberdade bancaria pode favorecer ou dificultar a competencia.

5.- Variables macroeconómicas: Bikker, Spierdijk e Finie chegan á conclusión de que variables como o PIB per cápita, o crecemento do PIB real ou a inflación tamén teñen un efecto apreciable na competencia no sector bancario.

A experiencia dos últimos anos de aplicación da normativa de competencia no sector bancario en España indícanos que a pesar de tratarse dun mercado oligopolístico, as sancións impostas polas autoridades de competencia aos bancos son relativamente escasas, especialmente si comparámolas coas que



se impuxeron aos operadores noutros mercados oligopolísticos como a enerxía ou as telecomunicacións.”

12) Concluïamos no *Informe CGC 2017* dicindo que o mercado bancario é un mercado extraordinariamente complexo cuxo funcionamento competitivo depende da confluencia e interacción de múltiples factores, polo que o seu grao de concentración non é o único factor determinante do nivel de competencia, como xa sinalaron diversos estudos²⁴. Mesmo debemos de destacar que, en determinadas circunstancias, unha industria bancaria concentrada pode dar lugar a entidades máis solventes que compiten de forma máis agresiva no mercado.

V.- MERCADO OLIGOPOLISTICO BANCARIO E OS SEUS RISCOS

13) O proceso de concentración horizontal das entidades bancarias que como vimos, está a producirse en España desde hai anos e a repercusión que o mesmo tivo en Galicia poderían obstaculizar de maneira significativa a competencia na medida en que con el refórzase a posición dominante de determinadas entidades bancarias e prodúcese unha significativa redución de competidores, o que fai xurdir estruturas oligopolísticas neste mercado, un mercado que puiden resultar especialmente proclive a unha coordinación das empresas para subir os prezos, pactar políticas comerciais ou prexudicar doutra maneira á competencia e aos consumidores.

O oligopolio é unha situación especialmente problemática desde a perspectiva do Dereito da Competencia, xa que é instrumento que facilita enormemente a coordinación entre as empresas que teoricamente son competidoras. O Dereito da Competencia prohíbe todo tipo de “acordo, decisión ou recomendación colectiva, ou práctica concertada ou conscientemente paralela, que teña por obxecto, producir ou poida producir o efecto de impedir, restrinxir ou falsear a

²⁴ Como xa vimos BIKKER, J. SPIERDIJK, L., FINIE, P. afirman que “(...) Tradicionalmente, os indicadores da estrutura do mercado, como o número de bancos e a concentración bancaria, consideráronse como os principais determinantes da competencia. Con todo, atopamos que estas variables non teñen un impacto significativo na competencia, sempre que se inclúan outras variables explicativas relevantes na especificación do 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.

competencia²⁵ de tal maneira que esas prácticas colusorias non requiren dun acordo expreso entre as empresas e pode existir unha coordinación de comportamentos no mercado sen o mesmo, nese caso atopariámonos ante o que se denominada como colusión tácita. As dificultades para acreditar a súa existencia orixinan que na práctica sexa moi difícil loitar contra eses comportamentos que son propios dos oligopolios. Como sinalou o profesor Kaplow da Universidade de Harvard, as autoridades da competencia atopámonos con dificultades á hora de aplicar as normas de competencia nos mercados oligopolísticos, especialmente, cando hai probas dun aumento de prezos coordinado con éxito, pero non hai probas de como os participantes nese mercado lograron a coordinación²⁶.

14) Como xa sinalamos no *Informe CGC 2017* a teoría económica clásica considera que as características dos mercados oligopolísticos, nos que a oferta se concentra en moi poucos operadores, fai que as empresas teñan poucos incentivos para competir en prezos e que, replicando as condutas das outras empresas, tenten obter beneficios que nun mercado competitivo non obterían. De tal maneira que para as empresas que forman parte dese oligopolio é máis rendible copiar a estratexia das outras empresas que competir entre elas, polo que neste tipo de mercados prodúcese unha confluencia de prezos ata achegarse ao nivel de monopolio e iso sen necesidade de que esas empresas pacten ou cheguen a acordos.

15) Os oligopolios son, desde o punto de vista da competencia, un sistema de organización do mercado pouco aconsellables na medida en que poden facilitar as condutas colusorias entre os escasos operadores que compiten no mercado. Pero tamén é certo que a existencia dun mercado con poucos operadores non é por si mesma unha condición suficiente para deducir a existencia de condutas anticompetitivas, xa que existen mercados con só dous ou tres actores que son moi competitivos, polo que algúns opinan que a análise da competencia debe prevalecer sempre sobre a análise da estrutura do mercado e que non debería de existir preocupación porque as empresas nos mercados oligopolísticos actúen en paralelo e apliquen prezos por encima do nivel de competencia, que nalgúns casos pode ser consecuencia do propio xogo da competencia.

²⁵ Art. 1 Lei 15/2007, do 3 de xullo, de Defensa da Competencia.

²⁶ Intervención na reunión 123ª do Comité de competencia da OCDE/OCDE celebrado do 15 ao 19 de xuño 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)

A OCDE sinalou no seu informe sobre mercados oligopolísticos que:

“Os oligopolios son omnipresentes en moitos sectores da economía. Nestes mercados hai un número relativamente pequeno de empresas que son interdependentes e que poden influír, en certa medida, no prezo do mercado. En recoñecemento destas interdependencias percibidas, as empresas que maximizan os beneficios nos mercados oligopolísticos terán en conta racionalmente o comportamento dos seus rivais e as reaccións previstas á hora de fixar os prezos e outras variables competitivas. Cando se produce unha interacción repetida ao longo do tempo, os oligopolistas poden manter prezos supracompetitivos en detrimento do benestar dos consumidores e da eficiencia económica.

As leis sobre cárteles prohiben ás empresas acordar explicitamente a restrición da competencia. Con todo, tal acordo pode non ser necesario, en principio, para que as empresas coordinen con éxito o seu comportamento. A colusión pode sustentarse nunha variedade de acordos, desde unha estrutura ben organizada ata unha comunicación mínima ou nula entre as partes.”²⁷

16) Nos mercados nos que hai poucos vendedores e os seus produtos son homoxéneos é posible conseguir prezos máis altos sen que haxa comunicación ou acordos entre os oligopolistas. En cambio, noutros mercados con máis operadores pode ser necesario recorrer á comunicación entre eles para conseguir un aumento de prezos similar. O problema é a determinación do carácter, lícito ou ilícito, da primeira actuación xa que a segunda claramente é contraria ás normas de competencia. Neste caso poderíamos considerar co profesor Kaplow que son tres as posibles alternativas de regulación nas situacións de incremento de prezos en mercados oligopolísticos sen unha proba evidente de comunicación entre os operadores:

²⁷ Anexo á acta resumida da 123ª reunión do comité de competencia celebrada do 15 ao 19 de xuño de 2015. Resumo executivo da audiencia sobre a aplicación da competencia nos mercados oligopolísticos. Do 16 ao 18 de xuño de 2015 París, Francia. Este resumo executivo da Secretaría da OCDE/OCDE contén as principais conclusións do debate celebrado no marco do punto V da 123ª reunión do Comité da Competencia do 15 ao 19 de xuño de 2015. Pódense atopar máis documentos relacionados con este debate en www.oecd.org/daf/competition/oligopoly-markets.htm.



- a) A primeira dicir que o fenómeno non xera ningunha responsabilidade a pesar do dano económico que produce.
- b) A segunda opción é defender que hai responsabilidade se hai probas suficientemente sólidas que acrediten que se está producindo unha fixación de prezos coordinada en lugar dunha actuación independente e competitiva.
- c) A terceira é concluír que só hai responsabilidade antitrust se se cumpren dúas condicións: que haxa probas dun aumento coordinado dos prezos oligopolísticos e, ademais, que isto implique unha comunicación dalgún tipo.

O profesor Kaplow defende un enfoque alternativo "directo" para a detección e a sanción, e así considera que un criterio importante para detectar que un aumento de prezos é anticompetitivo é a medida en que as condicións do mercado son propicias para a coordinación, de tal maneira que, se as condicións do mercado non favorecesen en absoluto a coordinación, a dedución, segundo ese enfoque "directo", sería que as partes non se coordinaron. Se a favorecen, a dedución debería de ser que esa coordinación produciuse.

17) Pero como dixemos, a existencia dun mercado de estrutura oligopolística, con poucos operadores, non é por si mesma condición suficiente para deducir a existencia de condutas antitrust, xa que existen mercados dese tipo con dous ou tres operadores nos que existe un alto nivel de rivalidade e que son moi competitivos. De tal maneira o grao de competencia non depende só de estruturásea do mercado senón tamén, e de forma esencial, da conduta dos operadores.

As Directrices sobre a avaliación das concentracións horizontais con arranxo ao Regulamento do Consello sobre o control das concentracións entre empresas²⁸ da Comisión Europea sinalan que:

"25. (...) as concentracións en mercados oligopolísticos que impliquen a desaparición de importantes presións competitivas que as partes da concentración exercían previamente entre si, así como a redución da presión competitiva sobre os competidores restantes, tamén poden dar lugar a unha obstaculización significativa da competencia, mesmo cando resulte pouco probable a coordinación entre os membros do oligopolio."

²⁸ (2004/C 31/03) DOUE 5 de febreiro de 2004 C 31/5 e ss.



É dicir, como sinalamos no *Informe CGC 2017*, se non se produce unha coordinación entre os seus membros, un oligopolio só obstaculizará a competencia de forma significativa cando prodúzanse determinadas circunstancias que reduzan as presións competitivas no mercado.

A Comisión Europea, nesas directrices sobre concentracións horizontais, recolle unha serie de factores que valorándose de forma independente resultan pouco determinantes de comportamento anticompetitivo, pero se se fai de forma conxunta poden incidir en que a probabilidade de que unha estrutura de mercado altamente concentrada poida producir efectos anticompetitivos importantes aínda que non se produza ningún tipo de coordinación entre os seus membros, polo que se deben de ter moi en conta á hora de valorar os posibles efectos dunha concentración. Así por exemplo refírese a circunstancias como as seguintes:

- a) A posibilidade de que os clientes poidan cambiar facilmente de provedor, xa que canto máis difícil sexa ese cambio máis poder de mercado teñen as empresas integrantes do oligopolio. En cambio, canto máis fácil sexa cambiar de provedor máis se incrementará a competencia.
- b) Que os operadores máis fortes do mercado poidan impedir ou dificultar a expansión dos seus competidores.
- c) Se os competidores, especialmente os máis pequenos, teñen poucas posibilidades de aumentar a subministración ante unha subida de prezos dun ou varios rivais.
- d) Se como consecuencia dunha operación de concentración desaparece algunha forza competitiva importante.
- e) Se hai no mercado operadores con cotas de mercado elevadas, aínda que que non cheguen a ter unha posición dominante.

18) En resumo, podemos concluír que o oligopolio é unha estrutura de mercado pouco desexable desde o punto de vista da libre competencia xa que ademais de facilitar os acordos de coordinación de condutas entre competidores nese mercado pode provocar restricións importantes da competencia que dará lugar a prezos máis altos, unha menor oferta, políticas comerciais uniformes co consecuente prexuízo aos consumidores.

VI.- EVOLUCIÓN DA SITUACIÓN DO MERCADO BANCARIO NAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DESDE 2016

19) Para poder examinar a variación da concentración bancaria desde o *Informe CGC 2017* debemos de partir dos seguintes orzamentos:

a) Utilízase como principal referencia para calcular a concentración o “número de oficinas abertas”.

Sinalaba a CGC no seu *Informe CGC 2017* que este criterio, ademais de ser especialmente indicativo no mercado bancario, permítenos acoutar perfectamente o ámbito do mercado galego, algo que resultaría máis complexo se se empregasen outros criterios. Esta mesma idea (aplicar o número de oficinas para calcular o índice de concentración bancaria nunha comunidade autónoma) tamén se defende pola doutrina ao indicar que é o máis adecuado para determinar o nivel de concentración no ámbito provincial e rexional²⁹.

²⁹ Neste sentido Paula Cruz-García, Juan Fernández de Guevara e Joaquín Maudos no artigo *Concentración e competencia bancarias en España: o impacto da crise e a reestruturación* “No ámbito rexional, desgraciadamente, non existe información pública dispoñible sobre variables *proxy* do negocio bancario a nivel de entidade, polo que non nos/nos é posible calcular índices de concentración en base a variables como o activo, os créditos ou os depósitos. Por iso, utilizamos o número de oficinas como indicador de actividade, xa que é a única información pública dispoñible a nivel de entidade e provincia”. Cruz-García, P., Fernández de Guevara J. e Maudos J., *Concentración e competencia bancarias en España: o impacto da crise e a reestruturación* en Revista de estabilidade Financeira, núm. 34, maio 2018, p. 63.

Tamén Joaquín Maudos na *concentración rexional do mercado bancario español* sinala que: “A limitación que ofrece a análise da concentración do mercado bancario español a escala rexional é que só hai información pública da distribución provincial da rede de oficinas de cada entidade de depósito, información que ofrecen os anuarios dos bancos (AEB), caixas de aforros (CECA) e cooperativas de crédito (UNNAC), os últimos publicados referidos a 2014. Para o resto das variables de negocio relevantes (como o activo total, os créditos, os depósitos, etc.) non hai información. En calquera caso, a distribución provincial da rede de oficinas é unha información moi valiosa para aproximar e cuantificar a concentración bancaria rexional en España, o que explica que se utilizou en diversos traballos. Baseándonos nesa información, é posible construír índices de concentración provinciais, tanto a cota de mercado das entidades máis grandes (CRi) como o HHI.” Maudos, J. na *concentración rexional do mercado bancario español*, Cadernos de Información Económica, nº 251, marzo abril 2016, pp. 52-53.

A propia CNMC ao examinar os expedientes de concentración bancaria sinala a dificultade de utilizar as cotas en créditos no ámbito provincial das distintas entidades bancarias para determinar o grao de concentración nesa provincia. “48. A análise de HHI a nivel provincial construído a partir das cotas en créditos non resultou adecuado para medir o grao de concentración bancaria a nivel provincial por ter limitacións na súa medición e a falta de homoxeneidade na medición desta variable entre as entidades. Ademais, as cotas de créditos recollidas a nivel provincial están lonxe do total de créditos que hai no mercado polo que limita

b) Tómanse como *dies a quo* como data de inicio decembro de 2016 que foi a que tivo en conta o Informe CGC 2017 do que este é a súa continuidade.

c) Analízanse os datos ata o 30 de xuño de 2022 que, aínda que é posterior á data na que se solicitaron os datos ás entidades bancarias é a máis actualizada, sen prexuízo de ter en conta acontecementos posteriores a esa data para este Informe.

d) Para medir o nivel de concentración do mercado utilizarase o índice de Herfindahl-Hirschman, xa empregado no *Informe CGC 2017*. O índice Herfindahl-Hirschman (IHH) emprégase para medir o grao de concentración global dun mercado. Nas Directrices sobre a avaliación das concentracións horizontais con arranxo ao Regulamento do Consello sobre o control das concentracións entre empresas (2004/C 31/03), a Comisión Europea utiliza este índice para medir como unha fusión afecta o grao de concentración do mercado³⁰.

O índice de Herfindahl-Hirschmanse calcula sumando os cadrados das cotas de mercado de cada unha das empresas presentes no mercado. A principal característica deste indicador é que outorga proporcionalmente maior peso ás cotas de mercado das empresas máis grandes, de tal maneira que a falta de información sobre empresas pequenas pode carecer de importancia xa que estas apenas inflúen no IHH³¹. Nas referidas Directrices sobre a avaliación das concentracións horizontais a Comisión Europea establece uns principios xerais sobre como valorar os incrementos nese índice que produce unha operación de concentración. Nos apartados 19 e seguintes afirma que é improbable que se detecten problemas de competencia horizontal nun mercado que despois da concentración teña un IHH inferior a 1000, polo que, en xeral, non é necesario realizar unha análise pormenorizada deste tipo de mercados. Tamén é difícil que a Comisión atope problemas de competencia horizontal nunha concentración que dea lugar a un IHH de entre 1000 e 2000 e un incremento do índice (delta)

a eficacia do uso do HHI para avaliar a competencia.” Expediente C/1144/20 CAIXABANK/BANKIA, nota de rodapé n.º 48.

³⁰ Apartado 16

³¹ Mentres que o nivel absoluto do IHH pode dar unha indicación inicial da presión competitiva no mercado tras a concentración, un cambio no IHH (denominado «delta») é un indicador útil do cambio no grao de concentración do mercado directamente derivado da fusión



inferior a 250, ou nunha concentración que lance un IHH superior a 2000 e un incremento inferior a 150, agás que se dean circunstancias especiais³².

Estes niveis de concentración utilízanse como indicadores da falta de problemas de competencia, pero non permiten presumir a existencia ou inexistencia de problemas desta natureza. Existen circunstancias que determinan que unha concentración poida ter efectos nocivos para a competencia, aínda que, segundo os criterios da Comisión, o índice de Herfindahl mantéñase en parámetros que se poderían considerar normais. Así, o feito de que unha das partes teña antes de a concentración unha cota de mercado superior ao 50%, que una ou varias das partes da concentración sexan innovadores importantes, que haxa un elevado número de participacións cruzadas entre os operadores do mercado ou que nese mercado haxa indicios de coordinación ou de prácticas que a propicien, son algunhas das circunstancias que fan que unha operación de concentración sexa potencialmente máis sensible para a competencia. Pola contra, circunstancias como que a concentración non cree unha empresa con posición dominante, que exista algunha empresa cunha cota de mercado maior que a que resulta das empresas que se integran ou que non existan barreiras elevadas de entrada ao mercado e a competencia potencial sexa elevada reducen o risco anticompetitivo dunha concentración.

20) O *Informe CGC 2017*, do que este é a súa actualización, elaborouse tendo en conta o **número de sucursais das entidades de depósito** existentes en Galicia ao 31 de decembro de 2016. Como xa dixemos, tomamos esa data para examinar a variación do número de oficinas por comunidades autónomas para despois determinar a variación do Índice de concentración nese período. Nesta relación inclúense non só as oficinas das entidades bancarias senón tamén as dúas caixas que actualmente existen en España e as cooperativas de crédito, moi numerosas nalgunhas Comunidades Autónomas (CCAA).

³² O incremento do grao de concentración (medido co IHH) pode calcularse independentemente da concentración global do mercado duplicando o produto das cotas de mercado das empresas que van fusionarse. Por exemplo, a fusión de dúas empresas con cotas de mercado do 30 % e o 15 %, respectivamente, aumentará o IHH en 900 puntos ($30 \times 15 \times 2 = 900$). A explicación desta técnica é a seguinte: antes da concentración, a contribución das cotas de mercado das empresas que van fusionarse ao IHH equivale á suma dos cadrados das súas respectivas cotas: $(a)^2 + (b)^2$. Despois da concentración, a súa contribución é a suma destas cotas ao cadrado: $(a + b)^2$, o que equivale a $(a)^2 + (b)^2 + 2ab$. Por conseguinte, o incremento do IHH equivale a $2ab$

Variacións de oficinas de entidades de depósito

Na Táboa nº 6 pódese observar **a redución do número de oficinas das entidades de depósito en España desde decembro do 2016 ata xuño de 2022**. A diminución do número de oficinas foi **en España do 37,07%** desaparecendo neste período 10.617 oficinas. O maior número de peches foi na Comunidade Autónoma de Baleares (47,07%) e o menor en Navarra (23,35%). En cifras absolutas en Cataluña pecharon 2.247 oficinas de entidades de depósito e en Madrid 2.036. **En Galicia, neste mesmo período, a diminución foi do 35,70%, inferior á media española.**

COMUNIDADE AUTÓNOMA	Oficinas de entidades de Depósito 31 - 12 - 2016	Oficinas de entidades de Depósito 30 - 6 - 2022	Variación do 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
Castela e León	2.107	1.233	- 874	- 41,48
Ceuta e 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
A Rioxa	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
Estremadura	964	688	- 276	- 28,63
Castela - A 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

Táboa n.º 6 Datos: Informe estatístico do Banco de España e elaboración propia

21) Variación de oficinas de entidades bancarias

Un resultado distinto ofrece a variación nese mesmo período (decembro do ano 2016 - xuño do ano 2022) do **número de oficinas de entidades bancarias** (excluíndo, por tanto, as oficinas das dúas Caixas de aforro e das cooperativas de crédito), como se pode ver na táboa n.º 7.

A diferenza entre esta táboa e a anterior e entre unhas comunidades e outras, está motivada pola forte presenza nalgunhas desas CCAA dunha cantidade moi importante de cooperativas de crédito cuxo número de oficinas sufriu pouca variación neses anos.

En cambio, o peche de oficinas de entidades bancarias desde decembro do 2016 ata xuño de 2022 presenta parámetros en España cunha pinza de oficinas bancarias pechadas entre o 49,75% de Baleares e o 48,11% de Valencia e o 26,83% de Andalucía e o 28,24% de Navarra. A **media en España foi do 42,47%** pechándose nese período 10.231 oficinas de entidades bancarias. En cifras absolutas a Comunidade autónoma con maior número de oficinas pechadas é Cataluña con 1.929, seguida de Madrid con 1.498 e de Andalucía con 1.274. As que menos Ceuta e Melilla (con 15 oficinas pechadas), A Rioxa (111) e Navarra (114). **Galicia está por baixo da media de España cun 37,08% de peches nese período.**

COMUNIDADE 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
Castela e León	1.701	887	- 814	- 47,85
Cataluña	4.081	2.152	- 1.929	- 47,27
Castela – A 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 e Melilla	36	21	- 15	- 41,67
A Rioxa	271	160	- 111	- 40,96
Cantabria	345	207	-138	- 40,00
Canarias	785	487	- 298	- 37,96
Galicia	1.532	964	- 568	- 37,08
Estremadura	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

Táboa nº 8 Datos: Informe estatístico do Banco de España e elaboración propia

22) En canto ao cociente «habitantes/oficina», é dicir o número de habitantes que corresponderían por oficina bancaria, ao analizar esa cifra con data 30 de xuño de 2021³³ vese que algunhas CCAA nas que se produciron un número de peches de sucursais bancarias superior ao doutras CCAA seguen mantendo unha cociente de poboación por oficina moi superior á desoutras CCAA, polo que parece que ese

³³ Tómase como referencia o 30 de xuño de 2021 ao non estar dispoñibles, na data de elaboración deste Informe, os datos de poboación do INE correspondentes ao 1 de xullo de 2022.

elevado número de peches debeuse á necesidade dun axuste máis intenso da capacidade instalada que existía nesas CCAA.

COMUNIDADE AUTÓNOMA	POBOACIÓN 30-06-2021	OFICINAS BANCARIAS 30-06-2021	COCIENTE POBOACIÓN POR OFICINA
Ceuta e 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
Castela -A 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
Castela e León	2.379.530	1.085	2.193,11
Estremadura	1.054.779	565	1.866,87
A Rioxa	315.811	186	1.697,91

Táboa nº 9 Datos: Informe estatístico do Banco de España, INE e elaboración propia

O cociente máis alto de habitantes por oficina téñena Canarias e Valencia³⁴ e o máis baixo A Rioxa e Estremadura, sendo a media en España de 2.838,42

³⁴ Exclúense Ceuta e Melilla por ser dúas cidades autónomas españolas cun reducido territorio que presentan unha casuística distinta ao das Comunidades Autónomas.

habitantes por oficina. **Galicia está por baixo da media de España con 2.534,09 habitantes por oficina bancaria.**

Hai que destacar que España é un dos países da Unión Europea que ten o maior número de oficinas de bancos en relación coa súa poboación. Así, os datos do Banco Mundial acreditan que España é o terceiro país da Unión Europa co maior número de sucursais de bancos comerciais por cada 100.000 habitantes cunha media de 45.5 oficinas de bancos por cada 100.000 habitantes, unicamente superado por Bulgaria (con 60.3) e Luxemburgo (con 59). A media na Unión Europea é de 22.6 e na zona euro de 18.2, cifras moi inferiores á española³⁵.

VII.- O MERCADO BANCARIO EN GALICIA

23) No citado *Informe sobre a Concentración Bancaria en Galicia desde o punto de vista da Competencia* de 2017 facíase unha análise do proceso de reestruturación bancario en Galicia desde finais dos anos 70 ata a actualidade e dicíase que:

“A principal conclusión que hai que extraer deste proceso de reestruturación é que a banca galega formada por numerosas entidades de moi distinta natureza, de pequena dimensión e cun arraigado carácter local na maioría dos casos non foi capaz de resistir as sucesivas crises nin os retos que expoñen os actuais mercados globalizados a pesar de recibir importantes axudas públicas en moitos casos. Con todo, a pesar das vicisitudes polas que pasou a banca galega nos últimos anos, na actualidade a empresa que “domina” o mercado bancario en Galicia é unha entidade galega”.

Como veremos agora, desde o ano 2017 esa posición de prevalencia dunha entidade galega no mercado bancario de Galicia incrementouse.

³⁵ https://datos.bancomundial.org/indicador/fb.cbk.brch.p5?end=2020&name_desc=false&start=2010. Cifras confirmadas polo Informe “Concentración do sector bancario en Cataluña” da ACCO de febreiro de 2022

A.- SITUACIÓN A 31-12-2016

24) No *Informe CGC 2017* sinalábase que tendo en conta o número de oficinas abertas en Galicia podíase comprobar que o 31 de decembro de 2016 Abanca ocupaba o primeiro lugar con 530 oficinas, o que supoñía un 34,17% de todas as oficinas, seguida a gran distancia polo Banco Pastor con 199 oficinas e un 12,83% e por Caixabank con 193 oficinas e unha porcentaxe do 12,44%.

A porcentaxe de oficinas na comunidade autónoma naquel momento de acordo co *Informe CGC 2017* era o seguinte:

ENTIDADES DE DEPÓSITO EN GALICIA DECEMBRO 2016	PORCENTAXE DE OFICINAS NA 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%
SUCURSAIS ENTIDADES ESTRANXEIRAS 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%

Táboa nº 10: Datos: Informe CGC 2017

A partir desa data, 31 de decembro de 2016, e como xa se sinalaba no *Informe CGC 2017*, a compra do Banco Popular por parte do Banco Santander modificará substancialmente a estrutura do mercado galego. Aínda que o peso do Banco Popular en Galicia era bastante reducido, con todo, o do Banco Pastor, propiedade do Popular, era moi forte xa nese momento era a segunda entidade galega por número de oficinas, de tal maneira que ese proceso de concentración Santander-Popular-Pastor produciuse entre as entidades que ocupaban os postos segundo, cuarto e oitavo no mercado galego. Por estas razóns o *Informe CGC 2017* sinalaba que, nese momento, o mercado galego podía configurarse, como se pode ver na táboa n.º 11, en tres bloques dun similar tamaño:

- a) Abanca
- b) Banco de Santander (con Banco Popular e Banco pastor)
- c) As demais entidades bancarias de Galicia

CONCENTRACIÓN OFICINAS COMUNIDADE 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%

Táboa n.º 11. Datos: *Informe CGC 2017*

B.- SITUACIÓN AO 30 DE XUÑO DE 2022

25) Desde a data de elaboración dese *Informe CGC 2017* ata o 30 de xuño de 2022 producíronse en Galicia cambios tanto na relación de entidades financeiras como no número das súas oficinas. En canto á porcentaxe de peche de oficinas de

entidades de depósito en Galicia os datos confirman, como vimos, que ata xuño de 2022 a porcentaxe foi inferior á media de España.

Algunhas entidades desapareceron como consecuencia da súa fusión con outra ou da adquisición do seu control exclusivo por outra entidade, como sucedeu con Banco Caja España (tras a súa fusión con Unicaja), Bankia (absorbida por Caixabank), Linberbank (absorbida por Unicaja), e tamén Novo Banco e Banco Caixa Xeral (absorbidas por ABANCA). Pero tamén apareceron novas entidades bancarias con oficina en Galicia como Banco de Camiños e Unicaja.

O peche de oficinas durante estes anos (decembro de 2016 - xuño de 2022) continuou sendo máis intenso nas grandes cidades que no resto dos municipios da CCAA. Así a porcentaxe media de oficinas pechados dos 7 grandes concellos de Galicia foi do 40,84% mentres que a media total de Galicia foi do 35,70%. De entre os grandes concellos destaca o elevado número de peche de sucursais que se produciu no municipio de Pontevedra xa que pasou de 44 (corenta e catro) no mes de decembro de 2016 a 24 (vinte e catro) en xuño de 2022, sendo a porcentaxe de peche do 54,5%³⁶.

26) Ao 30 de xuño de 2022 o mercado galego de entidades de depósito estrutúrase da seguinte maneira:

OFICINAS ENTIDADES DE DEPOSITO COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA (30 - 06 - 2022)		
ENTIDADES DE DEPOSITO	TOTAL OFICINAS EN GALICIA	PORCENTAXE 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%
BANKINTER	10	0,98%

³⁶ Rexistro de oficinas de entidades supervisadas. Banco de España

OFICINAS ENTIDADES DE DEPOSITO COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA (30 - 06 - 2022)		
ENTIDADES DE DEPOSITO	TOTAL OFICINAS EN GALICIA	PORCENTAXE DE OFICINAS EN GALICIA
UNICAJA	10	0,98%
KUTXABANK	9	0,88%
CAJAMAR	6	0,59%
DEUTSCHE BANK	5	0,49%
IBERCAJA	5	0,49%
RENDA 4	4	0,39%
SUCURSAIS ENTIDADES DE CRÉDITO ESTRANXEIRA COMUNITARIA	4	0,39%
TARGOBANK	2	0,20%
ANDBANK	2	0,20%
CAIXA ZAMORA	2	0,20%
BANCOFAR	1	0,10%
BANCO CAMIÑOS	1	0,10%
ARQUIA	1	0,10%
TOTAL	1023	

Táboa nº 12. Datos: Informe estatístico do Banco de España e elaboración propia

Conforme estes datos o mercado galego perdeu a configuración que reflectimos no *Informe CGC 2017* e que se definía por estar constituído por tres bloques dun similar tamaño. A data do 30 de xuño de 2022 o mercado bancario galego determínase da seguinte maneira:

- a) Existe unha entidade bancaria, ABANCA, que é o titular do 42,52% das sucursais abertas en Galicia.
- b) Existen 3 entidades bancarias cunha porcentaxe similar de oficinas (entre o 14,86% e o 11,34%) que son CAIXABANK, BBVA e SANTANDER. A suma das tres supón o 40,38% das oficinas abertas en Galicia.

c) Existe un terceiro bloque que estaría constituído polo resto das entidades de depósito con oficina aberta en Galicia ás que pertencería o 17,10% das oficinas, sendo titulares dúas delas (SABADELL e CAIXA RURAL GALEGA) do 64,57 dese 17,10%.

27) Se examinamos a variación do número de oficinas das 5 primeiras entidades (ABANCA, CAIXABANK, SANTANDER, BBVA, SABADELL) durante o período comprendido entre o 31 de decembro de 2016 e o 30 de xuño de 2022 observamos que, aínda que se produciu en todas elas unha redución, non o foi da mesma intensidade. Así mentres o banco SANTANDER, pechou máis do 62% as súas oficinas en Galicia e o banco Sabadell máis do 46%, outras entidades, como BBVA ou ABANCA a súa porcentaxe de peches foi menos (28,83% e 23,28% respectivamente).

ENTIDADE DE DEPOSITO	OFICINAS 31-12-2016	OFICINAS 30-06-2022	VARIACIÓN	%
ABANCA + BANCO CAIXA XERAL + 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%

Táboa n.º 13 Datos: Informe estatístico do Banco de España e elaboración propia

De acordo con estes datos obsérvase un incremento da posición de prevalencia no mercado bancario galego por parte de ABANCA, pero tamén se pode deducir que ese incremento é consecuencia de ser esta entidade máis moderada que outras no peche do número das súas oficinas na Comunidade Autónoma de Galicia, polo que

esa posición de ABANCA derívase máis da renuncia ao mercado de oficinas bancarias en Galicia parte de quen, naquel momento, era a segunda entidade por sucursais (SANTANDER) que dunha procura desa posición de prevalencia por parte de ABANCA.

Así hai que sinalar que o banco de SANTANDER que ao 31 de decembro de 2016 era, como consecuencia da absorción doutras entidades con importante arraigamento na nosa comunidade, a segunda entidade por número de oficinas en Galicia e moi próxima a ABANCA, ao 30 de xuño de 2022 segue ocupando esa segunda posición pero pechou máis do 62% do total das súas oficinas en Galicia no prazo de 6 anos e medio, aínda que tamén é certo que esta entidade puxo en marcha, como veremos, unha ampla rede de axentes financeiros en Galicia como substituto desas oficinas bancarias.

28) A análise da variación do número de oficinas entre o 31 de decembro de 2016 e o 30 de xuño de 2022 tamén se debe de facer no ámbito provincial, e podemos observar que onde máis se incrementou o nivel de concentración foi na provincia de Ourense na que as oficinas da entidade bancaria prevalente (ABANCA) superan o 50% da totalidade das oficinas de todas as entidades de depósito da provincia. Tamén se puiden ver en todas elas un incremento do nivel de concentración bancaria en termos de oficinas respecto do *Informe CGC 2017*, de acordo coa tónica xeneral que se produciu no resto de España.

Provincia de Pontevedra

OFICINAS DE ENTIDADES DE DEPOSITO PROVINCIA DE PONTEVEDRA (30 - 06 - 2022)		
ENTIDADES DE DEPOSITO	TOTAL OFICINAS	PORCENTAXE 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%

OFICINAS DE ENTIDADES DE DEPOSITO PROVINCIA DE PONTEVEDRA (30 - 06 - 2022)		
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%
SUCURSAIS ENTIDADES DE CRÉDITO ESTRANXEIRA COMUNITARIA	1	0,33%
RENDA 4	1	0,33%
CAJAMAR	1	0,33%
ANDBANK	1	0,33%
TOTAL	307	

Táboa n.º 14. Datos: Informe estatístico do Banco de España e elaboración propia

A principal entidade por número de oficinas é Abanca con máis do 40% das sucursais. Séguenlle Caixabank (17,27%), Santander (15,96%) e BBA (11,40%). Se comparamos este nivel de concentración co que aparecía no *Informe CGC 2017*, vemos:

- a) Que a porcentaxe de oficinas de Abanca con respecto ao total das que había na provincia incrementouse nun 6,7% (xa que nesa data era do 34,66%) o que supuxo un incremento da súa posición de prevalencia no mercado bancario da provincia.
- b) Que se reduciu de maneira significativa a porcentaxe que tiña o grupo Santander+Pastor+Popular que en 2017 era do 25,41%.
- c) Que practicamente non cambiou a porcentaxe que tiña o grupo Caixabank+Bankia xa que era do 17,44%.
- d) Que se incrementou lixeiramente a porcentaxe que tiña BBVA que en 2017 tiña o 9,66%.

Provincia de Ourense

OFICINAS DE ENTIDADES DE DEPOSITO PROVINCIA DE OURENSE (30 - 06 - 2022)		
ENTIDADES DE DEPOSITO	TOTAL OFICINAS	PORCENTAXE 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%
CAIXA 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%
RENDA 4	1	0,71%
TOTAL	140	100%

Táboa n.º 15. Datos: Informe estatístico do Banco de España e elaboración propia

A principal entidade por número de oficinas é Abanca con máis do 56% das sucursais, sendo a provincia de Galicia onde esta entidade ten máis porcentaxe de sucursais sobre o total provincial. Séguenlle Santander (11,43), BBVA e Caixabank ambas as co 9,29% e 8,58% respectivamente. Se comparamos este nivel de concentración co que aparecía no *Informe CGC 2017*, vemos:

- a) Que a porcentaxe de oficinas de Abanca con respecto ao total das que había na provincia tivo un alto crecemento en case un 17% (xa que nesa data era do 39,45%) o que supuxo un incremento da súa posición de prevalencia

no mercado bancario e unha elevación do nivel de concentración bancaria na provincia.

b) Que se reduciu de maneira significativa a porcentaxe que tiña o grupo Santander+Pastor+Popular que no *Informe CGC 2017* era do 23,39%.

c) Que subiu a porcentaxe que tiña o grupo Caixabank+Bankia que era do 6,88%.

d) Que se incrementou a porcentaxe que tiña BBVA que no *Informe CGC 2017* tiña o 6,88%.

Provincia de Lugo

OFICINAS DE ENTIDADES DE DEPOSITO PROVINCIA DE LUGO (30 - 06 - 2022)		
ENTIDADES DE DEPOSITO	TOTAL OFICINAS	PORCENTAXE 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%
RENDA 4	1	0,60%
TOTAL	166	100%

Táboa n.º 16. Datos: Informe estatístico do Banco de España e elaboración propia

A principal entidade por número de oficinas é Abanca con máis do 40% das sucursais. Nesta provincia ten especial peso unha cooperativa de crédito (Caixa Rural Galega) que ten máis do 19% das oficinas e séguenlle BBVA co 10,24% e Santander co 9,64%. Se comparamos este nivel de concentración co que aparecía no *Informe CGC 2017*, vemos:

- a) Que a porcentaxe de oficinas de Abanca con respecto ao total das que había na provincia tivo un forte crecemento en máis dun 10% (xa que nesa data era do 31,35%) o que supuxo un forte incremento da súa posición de prevalencia no mercado bancario provincial.
- b) Que Caixa Rural Galega incrementou a súa porcentaxe nun 3,61%.
- c) Que practicamente non cambiou a porcentaxe que tiña o BBVA que era do 11,51%.
- d) Que tampouco cambiou a porcentaxe que tiña o banco Santander xa que en 2017 tiña o 9,13%.

Provincia da Coruña

OFICINAS DE ENTIDADES DE DEPOSITO PROVINCIA DA CORUÑA (30 - 06 - 2022)		
ENTIDADES DE DEPOSITO	TOTAL OFICINAS	PORCENTAXE 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%
SUCURSAIS ENTIDADES DE		

OFICINAS DE ENTIDADES DE DEPOSITO PROVINCIA DA CORUÑA (30 - 06 - 2022)		
ENTIDADES DE DEPOSITO	TOTAL OFICINAS	PORCENTAXE OFICINAS
CRÉDITO ESTRANXEIRA COMUNITARIA	3	0,74%
DEUTSCHE BANK	2	0,49%
TARGOBANK	1	0,24%
IBERCAJA	1	0,24%
RENDA 4	1	0,24%
ANDBANK	1	0,24%
BANCOFAR	1	0,24%
BANCO CAMIÑOS	1	0,24%
ARQUIA	1	0,24%
TOTAL	410	100%

Táboa n.º 17. Datos: Informe estatístico do Banco de España e elaboración propia

A principal entidade por número de oficinas é Abanca con máis do 39% das sucursais, a porcentaxe máis baixa de todas as provincias galegas. Séguenlle o banco de Santander (17,32%), Caixabank (15,85%) e BBVA (12,68%). Se comparamos este nivel de concentración co que aparecía no *Informe CGC 2017*, vemos:

- a) Que a porcentaxe de oficinas de Abanca con respecto ao total das que había na provincia incrementouse nun 7,32% (xa que nesa data era do 31,70%) o que supuxo un incremento da súa posición de prevalencia no mercado bancario da provincia.
- b) Que se reduciu de maneira significativa a porcentaxe que tiña o grupo Santander+Pastor+Popular que en 2017 era do 27,73%.
- c) Que practicamente non cambiou a porcentaxe que tiña o grupo Caixabank+Bankia xa que era do 15,37%.
- d) Que se incrementou en menos do 1% a porcentaxe de BBVA xa que en 2017 tiña o 11,57%.

29) Por último, dos datos anteriores dedúcese o importantísimo peso que entre todas as entidades de depósito teñen os bancos no mercado galego xa que representan case o 95% da totalidade das oficinas das entidades financeiras. As outras entidades, as cooperativas de crédito, tan só representan o 5,3% do total de oficinas, e concéntranse fundamentalmente na provincia de Lugo³⁷, o que mostra a escasa presenza que teñen en Galicia as cooperativas de crédito, a diferenza do que teñen noutras Comunidades Autónomas como Castela-A Mancha onde chegan a supoñer o 49,91% do total de entidades de depósito, Aragón co 32,70%, o 30,25% de Castela e León, o 28,32% de Andalucía ou o 26,31% do País Vasco³⁸. O mercado galego aproximaríase máis ao daqueloutras comunidades españolas nas que as cooperativas de crédito supoñen unha reducida porcentaxe das oficinas das entidades financeiras, como por exemplo, Cataluña onde supoñen o 3,2% do total.

Consecuencia do peso das entidades bancarias e da súa presenza territorial máis estendido e intenso que o das cooperativas de crédito, a distribución do crédito hipotecario por tipo de entidade en Galicia é maioritario en favor dos bancos, e así a súa cota de mercado nese produto foi durante o ano 2021 do 94,74%³⁹.

VIII.- COMPETENCIA NO MERCADO BANCARIO DE GALICIA

30) Como vimos desde o inicio deste Informe, é indubidable que a redución do número de operadores e, por tanto, a elevación do nivel de concentración facilita os comportamentos colusivos e a coordinación tácita entre as principais entidades, o que pode dar lugar a unha redución da competencia no mercado. Pero tamén destacamos que a competencia nun mercado tan complexo como é o bancario, non só depende do seu nivel de concentración, senón que é o resultado da confluencia dunha multiplicidade de circunstancias.

Para valorar se existe ou non un adecuado nivel de competencia no mercado bancario de Galicia temos que referirnos, como fixemos no *Informe CGC 2017*, a:

³⁷ Onde teñen o 20,48% do mercado.

³⁸ Datos ao 30 de xuño de 2022. Fonte Banco de España.

³⁹ Estatística Rexistral Inmobiliaria, 4.º Trimestre de 2021, nº 71, febreiro de 2022, Colexio de Rexistradores da Propiedade, Bens Mobles e Mercantís de España.

- a) a estrutura de mercado en elementos como o nivel de concentración,
- b) a posible existencia de posicións dominantes,
- c) a posible existencia de barreiras de entrada,
- d) a capacidade de mobilidade dos clientes entre entidades bancarias e
- e) a competencia potencial.

1.- Mercado relevante xeográfico dos servizos bancarios

31) O dereito da competencia non actúa en abstracto, senón que actúa sobre mercados concretos que deben estar previamente delimitados. É o que se denomina como mercado relevante.

A definición de mercado permite determinar o marco da competencia entre as empresas. O seu principal obxectivo é o de establecer de forma sistemática as limitacións que afrontan as empresas afectadas desde o punto de vista da competencia. A noción de mercado tanto desde o punto de vista do produto como da súa dimensión xeográfica debe identificar a aqueles rivais que poden limitar o comportamento daquelas ou impedirles actuar con independencia de calquera presión competitiva.

32) Coa finalidade de unificar criterios e de facilitar a determinación dos mercados relevantes polas autoridades de competencia, a Comisión Europea adoptou en 1997 unha fundamental guía, que segue sendo na actualidade de extraordinaria utilidade. É a Comunicación da Comisión relativa á definición de mercado de referencia para efectos da normativa comunitaria en materia de competencia (Comunicación 97/C 372/03)⁴⁰, conforme á cal "o mercado de referencia no marco do cal se examina unha cuestión de competencia determínase combinando o mercado de produto e o mercado xeográfico"⁴¹.

33) O mercado de produto de referencia comprende a totalidade dos produtos (bens e servizos) que os consumidores consideren intercambiábeis ou substituíbeis en razón das súas características ou o seu prezo ou o uso que se queira facer delas. Que a empresa teña a capacidade para impoñer as súas condicións no mercado, distorcendo a competencia prexudicando aos consumidores, vai

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

⁴¹ Apartado 9

dependen das alternativas reais ou potenciais que existen nese mercado aos seus produtos, é dicir dependerá da substituíbilitade do produto ou servizo.

34) O mercado xeográfico como sinala a Comunicación, "(...) comprende a zona na que as empresas afectadas desenvolven actividades de subministración dos produtos e de prestación dos servizos de referencia, na que as condicións de competencia son suficientemente homoxéneas e que pode distinguirse doutras zonas xeográficas próximas debido, en particular, a que as condicións de competencia nela prevaletentes son sensiblemente distintas a aquelas."⁴²

35) Neste Informe o mercado relevante de produto é o dos servizos bancarios. Os servizos bancarios en España son prestados por bancos, caixas de aforro e cooperativas de crédito que, aínda que cada unha destas institucións ten unha natureza xurídica distinta, ofrecen os mesmos servizos aos clientes finais, polo que se puiden falar do "mercado bancario".

36) Máis complexa pode ser a delimitación do mercado xeográfico xa que o mercado bancario é un mercado cada vez máis globalizado polo que resulta complexo poñer límites autonómicos, nacionais ou mesmo europeos. A globalización presente nas maiorías das actividades económicas ten unha clara manifestación no mercado bancario, ademais as novas tecnolóxicas superaron barreiras espaciais de tal maneira que agora actúan en determinados territorios entidades financeiras que non teñen ningunha oficina aberta no mesmo.

Por iso no *Informe CGC 2017* expuñamos **se se podía falar dun mercado bancario galego diferenciado do mercado bancario español**. Evidentemente, pódese falar dun mercado galego cando nos referimos ao das entidades financeiras con domicilio social en Galicia, ou ao daquelas entidades que teñen oficinas abertas en Galicia ou mesmo si contemplamos o mercado desde a perspectiva dos clientes que residen en Galicia. Con todo, tamén é certo que unha persoa que resida en Galicia pode operar "en liña" cunha entidade que non teña oficinas abertas en Galicia e mesmo pode ter contas en distintas entidades mesmo en oficinas que non estean en Galicia, polo que desde esta perspectiva é difícil contemplar un mercado bancario que non sexa o español. Así pois, habería que exporse se existe un mercado bancario galego desde o punto de vista da competencia.

No referido Informe destacabamos diversos criterios, que hoxe deben de manterse, para defender esa posibilidade. En primeiro lugar, hai que ter en conta

⁴² Comunicación, punto 8



que, desde o punto de vista da estrutura e niveis de concentración, como vimos, o mercado galego está ben diferenciado do mercado español. En segundo lugar, é un feito constatado que as estratexias comerciais da banca non son iguais en todo o territorio de España, xa que se adaptan ás peculiaridades estruturais, poboacionais e económicas de cada rexión. E, por último, e en terceiro lugar a realidade é que unha maioría de persoas só operan con entidades que teñan unha oficina na súa localidade, o que reforza a dimensión local do mercado bancario.

Por tanto, este Pleno conclúe que si é posible falar en certo contexto dun mercado bancario galego.

37) Neste mesmo sentido de admitir a posible existencia dun mercado xeográfico bancario inferior ao nacional, a CNMC no Informe da Resolución de concentración bancaria Expediente C/1144/20 CAIXABANK/BANKIA⁴³ faise unha análise do mercado que non é só no ámbito nacional senón tamén provincial e mesmo local. Así afirma que:

"(68) O mercado de banca retallista, segundo os últimos precedentes nacionais, é de ámbito nacional. Isto fundaméntase nas diferenzas de idioma, preferencias dos consumidores por oferentes locais, diferente cultura dos negocios e a importancia da rede de sucursais. Con todo dadas as características destes mercados, a magnitude das entidades fusionadas, o seu peso en determinadas zonas e rexións e o risco de que determinados problemas de competencia, como se verá posteriormente, poidan xurdir de forma localizada, podería analizarse o mercado de banca retallista a nivel inferior ao nacional (particularmente no que respecta a sucursais, e os mercados de produto que se realizan na súa contorna), como xa indicaron algúns precedentes comunitarios" e que,

"(96) en todo caso, tendo en conta do elevado grao de concentración provincial levouse a cabo unha análise a nivel de Código Postal (CCPP) na medida en que as sucursais poden resultar un proxy adecuado dos efectos sobre a actividade de depósitos e créditos nas zonas locais máis afectadas pola concentración. Por tanto, os índices provinciais observados deben contrastarse co resultado obtido da análise a nivel de CCPP para apreciar a

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





eventual afectación á estrutura de competencia nestes mercados como consecuencia da operación.”⁴⁴

38) A mesma idea deféndea a Autoridade Catalá da Competencia (ACCO) no seu Informe “Concentración do sector bancario en Cataluña” de febreiro de 2022 ao dicir que:

“Neste sentido, resulta relevante observar que a medida que a análise se enfoca cara a un ámbito xeográfico de menor dimensión, a concentración tende a incrementarse. Este feito prodúcese como consecuencia da redución do número de entidades que operan na zona analizada. É por este motivo que a análise de concentración bancaria ten sentido que sexa estudado desde ámbitos xeográficos máis segmentados, como pode ser a nivel rexional e provincial, co fin de obter a maior precisión en termos de concentración e avaliación da mesma. Así pois, a análise das catro provincias catalás é o que reflectirá con maior precisión a realidade do sector bancario en Cataluña, desde a perspectiva de concentración do mesmo.”⁴⁵

39) Agora ben, como xa detectou a CGC no Informe CGC 2017, existen circunstancias que concorren no mercado bancario que relativizan a transcendencia da delimitación de mercados xeográficos rexionais como son:

- a) que non existan barreiras legais á apertura de novas oficinas nin á implantación en Galicia de novas entidades de crédito de calquera país da Unión Europea,
- b) que a banca “en liña” permita a calquera cliente operar cun abanico moi amplo de entidades, mesmo aínda que non teñan aberta unha oficina na súa localidade ou nin sequera na Comunidade Autónoma,
- c) que a regulación e supervisión de todas as entidades realícese no ámbito nacional e europeo.

40) En resumo, con relación ao mercado relevante xeográfico pódese falar, nun determinado contexto, da existencia dun mercado bancario galego no que

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.

⁴⁵ Informe É 26/2021 “Concentración do sector bancario en Cataluña”, febreiro 2022, p. 12-13.
http://acco.gencat.cat/web/.content/80_accos/documents/arxiu/actuacions/0220225_concentracion_sector_bancari_esp.pdf



participan todas as entidades que teñen oficinas abertas en Galicia para dar servizo a todos os residentes na Comunidade.

2.- Estrutura do mercado bancario en Galicia

41) Como xa sinalou esta CGC, desde o punto de vista da competencia a estrutura dun mercado está configurada por tres elementos fundamentais.

En primeiro lugar, a existencia, ou non, dalgunha empresa que teña unha posición dominante que lle outorgue poder de mercado. Para determinar se unha empresa ten unha posición dominante hai que analizar a súa cota de mercado en relación coas dos seus principais competidores, aínda que como veremos, a cota de mercado non é o único elemento para determinar a posición de dominio, é só un indicador, relevante, pero un indicador máis.

O segundo elemento é o nivel de concentración do mercado. Un mecanismo habitual determinar o grao de concentración dun mercado é o índice Herfindahl-Hirschman (IHH).

Finalmente, o terceiro elemento configúranos as barreiras de entrada ao mercado. Non hai unha definición de barreiras de entrada, pero podemos considerar como tales a "(...) aqueles obstáculos aos que deben facer fronte os potenciais competidores e que poden incidir na decisión de entrada no mercado ata o punto de eliminar o seu posible efecto disciplinante sobre os operadores xa presentes". A facilidade de acceso ao mercado, ou o que se denominou "contestabilidade", é un elemento ao que cada vez outórgaselle un papel máis determinante na configuración da estrutura dun mercado. Neste sentido considérase que canto máis aberto sexa un mercado, serán menos probables os comportamentos anticompetitivos con independencia de cal sexa o nivel de concentración, xa que a mera posibilidade de que entren novos competidores disciplina o comportamento das empresas xa instaladas.

Por último tamén hai que ter en conta a posibilidade de aparición doutros factores que poden afectar o nivel de competencia existente no mercado.

Examinaremos cada un deles.

A) Existencia dalgunha empresa cunha posición dominante: a análise das cotas de mercado

42) A sentenza do Tribunal de Xustiza das Comunidades Europeas no asunto United Brands proporcionou a que sería, a partir desa data, a definición de posición dominante, e considerou como tal "(65) ... a posición de poder económico dunha empresa que lle permite obstaculizar o mantemento dunha competencia efectiva no mercado de referencia, ao darlle a posibilidade de actuar en boa medida independentemente dos seus competidores, dos seus clientes e en definitiva dos consumidores"⁴⁶.

Como sinalou esta CGC⁴⁷ posiblemente o indicador máis relevante para valorar de forma previa os efectos dun proceso de concentración sobre a estrutura do mercado sexa comparar as cotas de mercado das empresas afectadas pola concentración e as dos seus principais competidores. Fundamentalmente trataríase de determinar se a concentración crea unha empresa con posición dominante no mercado.

43) De acordo coa xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea, cotas de mercado superiores ao 50% e mantidas durante un certo tempo⁴⁸ son, en principio, indicativas da existencia dunha posición dominante. Pola súa banda a Comisión Europea complementa este criterio ao considerar que é difícil que poida darse unha posición dominante cunha cota de mercado inferior ao 40%. Pero, como xa vimos, aínda que a cota de mercado é o principal indicador da existencia dunha posición dominante, non é o único, debe de ser interpretada como un *proxi* de poder de mercado⁴⁹, que debe de complementarse con outros elementos como son a existencia de barreiras de entrada ao mercado ou o poder de mercado dos competidores da empresa en cuestión.

⁴⁶ Sentenza do TJCE, do 14 de febreiro de 1978, United Brands Company and United Brands Continental BV c. Comisión das Comunidades Europeas, Asunto 27/76, Rec. 1978, parágrafo 65

⁴⁷ Informe sobre a Concentración Bancaria en Galicia desde o punto de vista da Competencia, ano 2017.

⁴⁸ Neste sentido Cani Fernández sinalou que a pesar de que partir da sentenza do TJCE do 13 de febreiro de 1979, asunto 85/76, Hoffman-A Roche c. Comisión poida falarse dunha presunción de dominio baseada nas cotas de mercado, debe recoñecerse que o propio TJCE matiza, en certa medida, esa "presunción de dominio" ao esixir que as altas cotas de mercado mantéñanse durante certo tempo. FERNANDEZ VICIEN, C., "Cota de mercado e poder de mercado", no abuso da posición de dominio, Fundación Rafel do Piñeiro – Marcial Pons Edicións Xurídicas e Sociais, Madrid - Barcelona, 2006, p. 68. Pódese consultar en https://frdelpino.es/investigacion/wp-content/uploads/2015/09/de006-03_cuota_mercado_poder_mercado-fernandez.pdf.

⁴⁹ GUTIERREZ I e PADILLA, J., "Unha racionalización económica do concepto de posición de dominio", no abuso da posición de dominio, Fundación Rafel do Piñeiro – Marcial Pons Edicións Xurídicas e Sociais, Madrid - Barcelona, 2006, p. 20

44) O denominado “índice de Stenbacka” trata de calcular unha cota de mercado a partir da cal a entidade líder podería ter poder de mercado. Este índice, que se caracteriza porque ten en conta as cotas de mercado relativas, parte dun limiar de dominio que sitúa no 50% do mercado. Agora ben, o limiar vai descendendo na medida na que aumenta a diferenza de tamaño entre a empresa líder e as seguintes. Un estudo realizado polo BBVA⁵⁰ establece que no mercado español a posición dominante viría dada a partir dunha cota próxima ao 50% do mercado relevante.

45) No mercado galego a data de xuño de 2022 existe unha empresa líder (ABANCA) cunha cota de mercado dun 42,52%, que supera o 50% nunha provincia (Ourense) mentres que a segunda e terceira empresa móvense nunha cota de mercado por encima do 14%. Tendo en conta a cota de mercado do segundo operador, segundo o “índice de Stenbacka”, para ter unha posición dominante no mercado galego sería necesaria que unha entidade tivese unha cota de mercado, como mínimo, do 50% o que non se produce en Galicia no seu conxunto pero si na provincia de Ourense.

Ademais, o número de entidades necesarias para exercer poder de mercado de forma conxunta mediante acordos de colusión viuse reducido en Galicia desde 2016. Así, mentres en decembro de 2016 as tres primeiras entidades de crédito representaban o 59,44% da cota de mercado en xuño de 2022 incrementouse esa cota ata o 71,56%, e mentres as cinco primeiras entidades que en decembro de 2016 tiñan unha cota de mercado do 81,17% da cota de mercado en Galicia en xuño de 2022 tiñan o 89,36%.

46) Por iso é polo que aínda que no *Informe CGC 2017* afirmábase que conforme estes criterios, que non deixan de ser propostas teóricas, en Galicia a compra do Banco Popular polo Banco Santander, ao elevar a cota de mercado da segunda entidade por encima do 25%, ía producir o efecto de reducir o poder de mercado relativo de ABANCA, afastándoa dunha posible posición dominante⁵¹, a actuación posterior desa segunda entidade (SANTANDER) ao reducir o número de oficinas en

⁵⁰ Zurita, J. “Análise da concentración e competencia no sector bancario” en Documento de Traballo, setembro 2014, BBVA Research, p.9

⁵¹ “(...) No mercado galego hai unha empresa líder cunha cota de mercado ao redor do 35%, que se aproxima moito ao 40% nalgunha provincia, mentres que a segundo móvese nunha cota de mercado ao redor do 27%. Tendo en conta a cota de mercado do segundo operador, segundo o “índice de Stenbacka”, para ter unha posición dominante no mercado galego sería necesaria unha cota de mercado do 50% como mínimo.

Galicia en máis dun 62% fixo que esa previsión non se cumprise e elevácese a posición de liderado de ABANCA que xa tiña en decembro de 2016, de tal maneira que a día de hoxe aínda que sen alcanzar o 50% da cota de mercado, nin por tanto poder de mercado, atribúe esa cota unha forte posición de prevalencia no mercado galego.

B) O nivel de concentración do mercado: o índice de Herfindahl-Hirschman

47) O índice Herfindahl-Hirschman (IHH) utilízase, como vimos, para medir o grao de concentración global dun mercado. Nas *Directrices sobre a avaliación das concentracións horizontais con arranxo ao Regulamento do Consello sobre o control das concentracións entre empresas (2004/C 31/03)*⁵², a Comisión Europea utiliza este índice para medir como unha fusión afecta o grao de concentración do mercado. Este índice calcúlase sumando os cadrados das cotas de mercado de cada unha das empresas presentes no mercado. A principal característica deste indicador é que outorga proporcionalmente maior peso ás cotas de mercado das empresas máis grandes, de tal maneira que a falta de información sobre empresas pequenas pode carecer de importancia xa que estas apenas inflúen no IHH.

48) Nas xa mencionadas *"Directrices sobre a avaliación das concentracións horizontais con arranxo ao Regulamento do Consello sobre o control de concentracións entre empresas"*, a Comisión Europea establece uns principios xerais sobre como valorar os incrementos no índice de Herfindahl que produce unha operación de concentración. Así, nos apartados 19 e seguintes (Niveis HHL) das mesmas a Comisión afirma que "É improbable que a Comisión detecte problemas de competencia horizontal nun mercado que despois da concentración teña un IHH inferior a 1000. En xeral, non é necesario proceder a unha análise pormenorizada deste tipo de mercados". Así mesmo, é improbable que a Comisión atope problemas de competencia horizontal nunha concentración que dea lugar a un IHH de entre 1000 e 2000 e a un incremento do índice (delta⁵³) inferior a 250, ou

Conforme estes criterios, que non deixan de ser propostas teóricas, pódese afirmar que, en Galicia, a compra do Banco Popular polo Banco Santander, ao elevar a cota de mercado da segunda entidade por encima do 25%, vai producir o efecto de reducir o poder de mercado relativo de Abanca, afastándoa dunha posible posición dominante." Informe CGC 2017, p. 37.

⁵² Directrices sobre a avaliación das concentracións horizontais con arranxo ao Regulamento do Consello sobre o control das concentracións entre empresas (2004/C 31/03) DOUE 5 de febreiro de 2004 C 31/5 e ss.

nunha concentración que lance un IHH superior a 2000 e un incremento inferior a 150, agás que se dean circunstancias especiais.

49) Estes niveis de concentración utilízanse como indicadores da falta de problemas de competencia, pero non permiten presumir a existencia ou inexistencia de problemas desta natureza. Hai circunstancias (que recolle as propias *Directrices sobre a avaliación das concentracións horizontais con arranxo ao Regulamento do Consello sobre o control de concentracións entre empresas*) que determinan que unha concentración poida ter efectos nocivos para a competencia, aínda que o índice de Herfindahl mantéñase en parámetros que se poderían considerar normais, segundo os criterios da Comisión. Así, o feito de que unha das partes teña antes de a concentración unha cota de mercado superior ao 50%, que una ou varias das partes da concentración sexan innovadores importantes, que haxa un elevado número de participacións cruzadas entre os operadores do mercado ou que nese mercado haxa indicio de coordinación ou de prácticas que a propicien, son algunhas das circunstancias que fan que unha operación de concentración sexa potencialmente máis perigosa para a competencia. Pola contra, circunstancias como que a concentración non cree unha empresa con posición dominante, que exista algunha empresa cunha cota de mercado maior que a que resulta das empresas que se integran ou que non existan barreiras elevadas de entrada ao mercado e que a competencia potencial sexa elevada, reducen o risco anticompetitivo dunha concentración.

50) Si calculamos o índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) a data do 30 de xuño de 2022 para o mercado galego das cinco maiores entidades bancarias partindo das cotas de mercado en función do número de oficinas que, como vimos no mercado bancario, é un indicador moi relevante, vemos que ese índice incrementouse nos últimos anos. O *Informe CGC 2017* proporciónanos o IHH a data 31 de decembro de 2016 e no momento de integración dos bancos Santander, Pastor e Popular, e así sinala que:

“Ao 31 de decembro de 2016, é dicir, antes de a compra do Banco Popular polo Banco Santander, o índice de concentración a nivel das cinco maiores entidades, que é o que se adoita tomar como referencia, daba en Galicia un resultado de 1834 puntos. É un índice moi elevado, próximo aos 2000 puntos

⁵³ Mentres que o nivel absoluto do IHH pode dar unha indicación inicial da presión competitiva no mercado tras a concentración, un cambio no IHH (denominado «delta») é un indicador útil do cambio no grao de concentración do mercado directamente derivado da fusión.



que marcan o limiar ao redor do cal a Comisión Europea adoita apreciar a existencia de problemas de competencia.”

Tras a integración Santander, Popular e Pastor afirma o *Informe CGC 2017* que:

*“(…) o índice de concentración no mercado galego viuse incrementado de forma considerable. Así, **se calculamos o índice de HHL tendo en conta esta integración, o resultado a nivel das cinco maiores entidades por número de oficinas pasou a ser de 2321 puntos. É dicir, o resultado da adquisición do Banco Popular polo Banco Santander en Galicia é un aumento de 487 puntos no índice de concentración.** Tanto o índice de concentración como o aumento provocado pola concentración arroxan en Galicia resultados claramente superiores aos do mercado español no seu conxunto. No caso de Galicia, cun índice resultante superior aos 2000 puntos e un incremento de 487 puntos estamos ante uns resultados que superan os limiares establecidos nas Directrices sobre a avaliación das concentracións horizontais para considerar que unha concentración non presenta, en principio, problemas de competencia.”*

51) Ao 30 de xuño de 2022, data que se ten en conta para a elaboración deste Informe, o índice de concentración Herfindahl-Hirschman (IHH) viuse incrementado respecto do ano 2016 como consecuencia do peche de oficinas no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia e da desaparición dalgunhas entidades derivadas da súa fusión ou da adquisición do seu control exclusivo por outra⁵⁴. Así, **se calculamos o IHH ao 30 de xuño de 2022 o resultado no ámbito das cinco maiores entidades por número de oficinas en Galicia pasa a ser de 2400, tan só 79 puntos superior ao que se calculou no Informe CGC 2017, pero que pon de manifesto un grado de concentración elevado.**⁵⁵ A razón dese pequeno incremento do índice HHL de concentración bancaria en Galicia pódese atopar na repercusión que no cálculo do IHH ten o peche de sucursais por parte da

⁵⁴ Desapareceron entidades como Banco Caixa España (tras a súa fusión con Unicaja), Bankia (absorbida por Caixabank), Linberbank (absorbida por Unicaja), e tamén Novo Banco e Banco Caixa Geral (absorbidas por ABANCA) e apareceron novas entidades bancarias con oficina en Galicia como Banco de Camiños e Unicaja.

⁵⁵ O recente Informe É 26/2021 “Concentración do sector bancario en Cataluña”, da ACCO de febreiro 2022 sinala nas súas conclusións que “A recente absorción de Bankia por parte de Caixabank incrementou aínda máis o grao de concentración do sector bancario e situou Cataluña preto de os 2.500 puntos no IHH, o que indica que a concentración pasou de moderada a elevada.”



segunda entidade (SANTANDER) nese período, que de 405⁵⁶ pasou a 152, o que produciu o efecto de incrementar o peso da entidade ABANCA no mercado galego, a súa posición de prevalencia e a súa porcentaxe no índice IHH a pesar de reducir o seu número de oficinas.

52) Este índice IHH, aínda que permaneceu practicamente estable desde a data do anterior *INFORME CGC 2017*, ao continuar por encima de 2000 podería superar os limiares fixados nas Directrices⁵⁷ sobre a avaliación das concentracións horizontais para considerar que unha concentración non presenta, en principio, problemas de competencia. Pero nestes últimos anos, desde 2016, tras os procesos de fusión e adquisición de entidades, na medida en que o incremento do IHH foi inferior a 150 (o que podería equipararse ao que nas Directrices denominan como delta que é un indicador útil do cambio no grao de concentración do mercado directamente derivado da fusión), podería chegarse á conclusión que sería improbable que a Comisión atopase problemas de competencia se se tratase dunha concentración horizontal e sempre que non se dean algunha das circunstancias especiais ás que se refiren esas Directrices⁵⁸.

53) O índice Herfindahl-Hirschman é unha ferramenta que ten moi en conta a existencia de empresas con posición dominante no mercado. Por esta razón é difícil que resulten niveis de concentración moi elevados en mercados nos que non hai unha empresa con posición dominante⁵⁹. É dicir, ao aplicar este índice aos mercados oligopolísticos (como é o bancario) saen mellor parados que aqueles en os que hai unha empresa con posición dominante.

⁵⁶ Datos: *Informe CGC 2017*.

⁵⁷ Directrices sobre a avaliación das concentracións horizontais con arranxo ao Regulamento do Consello sobre o control das concentracións entre empresas (2004/C 31/03).

⁵⁸ Entre elas: que existisen participacións cruzadas entre os operadores do mercado, que unha das partes antes de a concentración tivese unha cota de mercado superior ao 50%, que houbera indicios de coordinación no pasado ou no presente, ...

⁵⁹ Un exemplo serve para ilustrar como funciona o IHH e os efectos que no mesmo ten as empresas con posición dominante. Dúas empresas cunha cota de mercado cada unha do 30% terían entre as dúas un 60% do mercado, significaría que as dúas terían 1.800 puntos no índice IHH (resultado de sumar 30x30 da primeira empresa e 30x30 da segunda). En cambio, unha soa empresa cunha cota de mercado do 60 tería un índice IHH moi superior xa que sería de 3.600 puntos (resultado de 60x60). Por último, se esas dúas empresas tivesen unhas cotas de mercado de 50 e 10% o índice IHH sería de 2.600 puntos (resultado de sumar 50x 50 da primeira empresa e 10x10 da segunda).

c) A valoración das barreiras de entrada e a competencia potencial

54) Como sinalamos no *Informe CGC 2017*, a existencia de barreiras de entrada ao mercado constitúe un dos elementos máis determinantes á hora de valorar o poder de mercado dunha empresa e a posibilidade de que leve a cabo comportamentos anticompetitivos. O que sexa ou non posible que operadores xa instalados poidan aumentar a súa capacidade produtiva ou a súa oferta ou que poidan entrar nese mercado novos competidores vai afectar ao comportamento da empresa dominante no mercado ante o risco de que se vexa afectado pola posible sustituibilidade da oferta.

55) Non existe un concepto único de barreiras de entrada, pero pódese entender como tales a "(...) aqueles obstáculos aos que deben facer fronte os potenciais competidores e que poden incidir na decisión de entrada no mercado ata o punto de eliminar o seu posible efecto disciplinante sobre os operadores xa presentes"⁶⁰. Por tanto, á hora de valorar a competencia potencial hai que ter en conta dous factores. Por unha banda, está a posibilidade de que novos operadores entren no mercado e, por outra, que operadores xa existentes poidan aumentar a súa capacidade e presenza no mercado de forma fácil e rápida.

56) É certo, como sinalamos no *Informe CGC 2017*, que, aínda que existen importantes barreiras de entrada regulamentarias para a creación dunha entidade de crédito, especialmente relacionadas co capital e os recursos propios, en xeral pódese afirmar que na Unión Europea opera un número de entidades de crédito o suficientemente elevado como para garantir adecuados niveis de competencia. Ademais, toda entidade de crédito autorizada na Unión Europea pode establecerse e operar en calquera Estado membro polo que, en teoría, son moitas as entidades que poden operar en Galicia, aínda que a realidade demostrou que ata a data resulta moi difícil ás entidades estranxeiras operar con éxito en España, onde a rede de oficinas segue sendo un factor primordial, aínda que este fenómeno vese hoxe limitado polo incremento da banca "en liña" que facilita que hoxe poidan operar en Galicia entidades aínda que carezan de oficina aberta no seu territorio.

57) Con data 30 de xuño de 2022 existían en Galicia 19 entidades de depósito españolas con oficina aberta en Galicia ao que hai que sumar 3 entidades de crédito doutros países da Unión Europea con oficina aberta en Galicia que teñen 4

⁶⁰ Comunicación sobre os elementos esenciais da Análise de Concentracións Económicas por parte do extinto Servizo de Defensa da Competencia

sucursais⁶¹. Aínda que moitas delas son entidades pequenas e teñen unha presenza moi reducida con menos de 10 oficinas na Comunidade, outras como CAIXABANK, SANTANDER, BBVA e SABADELL son entidades cun elevado peso no mercado español, e cunha marca de prestixio, que poden exercer no mercado galego unha presión competitiva superior á que as súas cotas de mercado en Galicia poden dar a entender. Existen tamén na provincia de Lugo unha cooperativa de crédito (Caixa Rural Galega) que ten un forte peso no número de sucursais nesa provincia (case o 20%) polo que é un elemento que pode xerar unha forte presión competitiva nese ámbito provincial.

58) A isto hai que engadir que a xeneralización da banca electrónica, fenómeno imparabile en toda a nosa contorna europea⁶², que incrementou o seu uso como consecuencia da pandemia COVID-19⁶³, que aumenta a capacidade competitiva destas entidades con independencia do número de oficinas que teñan en Galicia.

Os últimos informes sinalan o incremento dos clientes dixitais nos bancos. Segundo os datos máis recentes do Instituto Nacional de Estatística, o 67,85% dos homes e o 62,5% das mulleres entre 17 e 75 anos utilizaron a banca electrónica ao longo dos últimos tres meses⁶⁴. Sinala FUNCAS que de acordo cos datos do Banco de España, preto de dous terzos da poboación adulta é usuaria de banca electrónica, indicado que esas cifras son aínda máis elevadas entre os mozos de entre 25 e 34 anos (78.6%) e a poboación de grandes cidades e capital de provincia (66.3%), indicando que parte deste crecemento está motivado polo efecto da pandemia xa que entre finais 2019 (prepandemia) e finais de 2020, o crecemento na porcentaxe de poboación española usuaria da banca electrónica creceu un 13%. Por iso sinala FUNCAS que, na actualidade, o 64,36% dos clientes das dez principais entidades do país sexan xa dixitais⁶⁵.

⁶¹ Banco de España. Rexistro de entidades supervisadas. No *Informe CGC 2017* sinalase que “Na actualidade hai 19 entidades de crédito españolas con oficina aberta en Galicia, ao que hai que sumar 7 sucursais de entidades de crédito doutros países da Unión Europea.”

⁶² “A xeneralización da banca electrónica é unha tendencia aparentemente imparabile como demostra o feito de que en países como Dinamarca ou Holanda a porcentaxe de poboación adulta que utiliza este servizo chega ao 90%”. Informe CGC 2017, p. 41.

⁶³ “O uso da banca móbil disparouse un 20% en 2021 coa pandemia” O Economista 22 de febreiro 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 Enquisa sobre Equipamento e Uso de Tecnoloxías de Información e Comunicación nos Fogares Ano 2021. https://www.ine.es/prensa/tich_2021.pdf

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

Outra mostra esta dixitalización é a aparición dos “neobancos” como entidades de depósito que operan 100% dixital e que aspiran a satisfacer as necesidades financeiras básicas dunha parte moi importante da poboación, que non require produtos sofisticados, e para iso utilizan as canles dixitais, especial ou unicamente o móbil, e oriéntanse sobre todo aos clientes novos que son os máis dispostos a aceptar ser usuarios de entidades financeiras que carezan de oficinas na súa contorna. Sinala FUNCAS que, aínda que todos os bancos están a afrontar a transformación dixital dos seus clientes, as cifras apuntan a que son os puramente dixitais os que máis capacidade teñen para atraer novos clientes, e así en 2020, algúns deles como Openbank, Evo ou WiZink aumentaron o número de contas correntes e de aforro nun 15% con respecto a 2019 e no caso de neobancos como N26, o crecemento foi moi significativo, ao pasar de 4.500 contas en 2019 a preto de 158.000 en 2020. En cambio, na banca tradicional obsérvanse taxas de crecemento inferiores, xa que nunca superan o 3%⁶⁶.

A banca electrónica ou banca “en liña” é, como xa sinalamos no *Informe CGC 2017*, un fenómeno imparabile que alterou a estrutura do mercado bancario facendo que as oficinas sexan menos relevantes e imprescindibles na política comercial das entidades de depósito. Este feito fai desaparecer as barreiras xeográficas do mercado bancario contribuíndo á súa globalización.

Ademais, hai que sinalar a aparición de “(...) outros intermediarios financeiros non bancarios que ofrecen algúns destes servizos, así como de operadores non financeiros, o que, en principio, debería redundar nunha intensificación da competencia [Lensink e Hermes (2004)]⁶⁷.

59) No *Informe CGC 2017* sinalabamos que a esa data a contratación dixital de produtos financeiros era escasa o que convertía ás sedes físicas no elemento esencial para a captación de clientes. Con todo, nestes últimos anos produciuse un incremento moi significativo da demanda dixital dos produtos financeiros como indicou o Banco de España na súa Memoria de Supervisión do ano 2021:

“(...) Desde o inicio da pandemia evidenciouse un crecemento moi relevante na contratación dixital de produtos e servizos bancarios. Nesta liña, obsérvase unha constante evolución dos modelos de negocio das entidades e a entrada

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

⁶⁷ Carbó Valverde S. e Rodríguez Fernández F., “Dimensións da competencia na industria bancaria da unión europea” en Revista de Estabilidade financeira, Banco de España, N.º. 13, 2007, p. 83.

de novos operadores que prestan os seus servizos, sobre todo, nunha contorna dixital.”⁶⁸

Da mesma maneira no Informe “Transición dixital e transformación do negocio bancario en España impulsado pola Covid-19” elaborado por KPMG afirmase que:

“O aumento da base dos clientes dixitais nas entidades bancarias provocou un aumento considerable da contratación dos distintos produtos e servizos por medios dixitais. Case o 50% dos produtos financeiros foron vendidos a través de internet en 2020, alcanzando picos do 60% durante os meses máis críticos do confinamento.”⁶⁹

FUNCAS destaca que para examinar o grao de avance na dixitalización financeira dos españois e a evolución futura da demanda é importante examinar o interese que espertan algúns conceptos xa que, como apunta a economía do comportamento, un crecente interese informativo sobre cuestións relativas a innovacións tecnolóxicas e dixitais adoita predicir unha tendencia de transformación dixital. E así sinala que, usando o índice Google Trends baseado nas procuras dos usuarios de Google en España, obsérvase un crecente interese por cuestións relacionadas coa dixitalización financeira (hipotecas “*en liña*”, créditos “*en liña*”, procura de “apps bancarias”)⁷⁰.

É, por tanto, significativo a efectos de competencia no sector bancario de Galicia o incremento destas operacións dixitais que permiten aos operadores unha presenza no mercado de forma fácil e rápida no mercado galego.

60) Con todo, ese uso da banca “*en liña*” non é frecuente nas zonas menos poboadas, que son as que máis sofren as consecuencias do peche de oficinas e nas que a transición cara ao dixital é máis lenta. A consecuencia é que, en numerosas ocasións, os residentes desas zonas rurais vense obrigados a operar coa única entidade que dispoña dunha oficina na zona, o que supón reducir a competencia enormemente neses ámbitos.

⁶⁸ Banco de España. Memoria de Supervisión Bancaria ano 2021, Capítulo 4 Supervisión de Conduta de entidades, p. 107.
https://www.bde.es/f/webbde/secciones/publicaciones/publicacionesanuales/memoriasupervisionbancaria/21/memoriasupervision2021_cap4.pdf

⁶⁹ Transición dixital e transformación do negocio bancario en España impulsado pola Covid-1, Informe panel IEAF-FEF, KPMG maio 2021 p.7.

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

D) Outros factores que afectan o nivel de competencia existente no mercado

61) Xa vimos que, conforme sinalan os estudos académicos nesta materia⁷¹, existen unha serie de variables máis aló da estrutura dun mercado que determinan o seu nivel de competencia, como son as variables institucionais, é dicir, as características dos marcos institucionais de cada país (niveis de regulación do mercado ou o índice de liberdade bancaria) e as variables macroeconómicas. En ambos os casos atopámonos ante variables que teñen unha dimensión máis nacional que autonómica xa que polo que respecta ás variables institucionais, como o nivel de regulación do mercado ou o índice de liberdade bancaria, hai que considerar que tanto a regulación como a supervisión bancaria son de competencia estatal, cunha forte influencia da normativa europea e internacional, polo que é común para todos os bancos españois.

Como xa sinalamos no *Informe CGC 2017* España está ben situada no índice de liberdade bancaria⁷² e ten unha normativa que permite ás entidades a apertura de oficinas en calquera parte do territorio nacional sen que existan barreiras de entrada significativas neste ámbito. Polo que respecta ás variables macroeconómicas parece evidente que, no seu caso, afectarán o nivel de competencia no ámbito nacional, pero en ningún caso condicionan a existencia de menores nivel de competencia en Galicia.

3.- Valoración sobre a situación da competencia no mercado bancario 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. Sinalan que a lección máis importante que se desprende da súa análise é que no sector bancario non se deben basear as normas de política antimonopolio nas medidas tradicionais da competencia como son a concentración bancaria e as cotas de mercado, xa que as mesmas resultan ser completamente alleas ao grao de competencia nese mercado.

⁷² No Índice de liberdade financeira publicado por The Global Economy que establece un baremo entre 0 -100, sendo o máis alto con 90 puntos Australia e o valor medio mundial de 49 punto, España atópase no posto 23 de 175 países cunha puntuación de 70 puntos por encima doutros países da UE como Francia, Irlanda, Estonia ou Hungría. https://es.theglobaleconomy.com/rankings/herit_financial_freedom/

62) Tendo en conta todo o indicado nos apartados anteriores obsérvase que, aínda que exista un elevado nivel de concentración no mercado bancario en Galicia o cal se viu incrementado, aínda que non significativamente, desde decembro de 2016, non implica necesariamente que non exista competencia ou que a competencia sexa menor.

Os datos que examinamos destacan que nos atopamos ante un mercado ologopolístico, cun reducido número de operadores o que desde o punto de vista da libre competencia fai que resulte máis proclive que outros á colusión ou a existencia de condutas conscientemente paralelas o que podería dar lugar a prácticas restritivas da competencia e, como consecuencia diso, a unha redución da competencia efectiva. Os mercados oligopolísticos tenden a producir importantes restricións á competencia cando se dan certas circunstancias que tenden a favorecer a coordinación entre as empresas. Isto ocorre cando se trata dun mercado:

- a) con moi poucos operadores,
- b) con importantes barreiras de entrada que impiden o acceso de novos competidores,
- c) cando o produto é moi homoxéneo, de tal forma que só se pode competir en prezos.

En mercados con estas características o risco de que as empresas cheguen a acordos para subir prezos ou repartirse o mercado é moi elevado.

63) Desde o ano 2017 (data de emisión do *Informe CGC 2017*) produciuse en Galicia, como no resto do mercado español, o peche de sucursais, que se o examinamos desde o punto de vista das sucursais de entidades bancarias (que en Galicia representan o 95% das entidades financeiras) foi inferior á media de España. É certo que unha entidade bancaria (SANTANDER) reduciu o número das súas sucursais en Galicia dunha maneira considerable, o que levou a que a primeira entidade bancaria galega (ABANCA) incrementase o seu peso neste mercado.

Pero a pesar dese incremento da posición de prevalencia da entidade ABANCA no mercado galego a forte caída do banco Santander orixinou que o índice Herfindahl-Hirschman (IHH) calculado **ao 30 de xuño de 2022 no ámbito das**

cinco maiores entidades por número de oficinas en Galicia só incrementouse en 79 puntos respecto ao que se fixou no *Informe CGC 2017*.⁷³ Como vimos este índice calcúlase sumando os cadrados das cotas de mercado de cada unha das empresas presentes no mesmo, polo que a razón dese pequeno incremento do índice IHH de concentración bancaria en Galicia desde 2016 pódese atopar na repercusión que tivo a forte caída da cota de SANTANDER que compensou o incremento do peso da entidade ABANCA no mercado galego a pesar de reducir o seu número de oficinas.

64) Como sinalamos non é posible valorar os datos de concentración bancaria sen unha contextualización do mercado en que se desenvolven.

Ao longo deste informe vimos que **existen no mercado galego unha serie de circunstancias que permiten considerar que pode existir un elevado nivel de competencia entre os operadores, a pesar de ser o mercado bancario un oligopolio**. De entre estas circunstancias pódense destacar as seguintes:

1.º.- Con todo, a importante posición de prevalencia dunha entidade (ABANCA) e do elevado nivel de concentración, non existe unha empresa que teña unha posición de dominio no mercado, é dicir, que poida operar con independencia do resto dos competidores e impoñer por si soa prezos ou políticas comerciais.

2.º.- Se calculamos o índice de concentración Herfindahl-Hirschman (IHH) o resultado no ámbito das cinco maiores entidades por número de oficinas en Galicia ao 30 de xuño de 2022 só incrementouse en 79 puntos respecto do índice determinado no *Informe CGC 2017*.

3.º.- Que a entidade prevalente no mercado galego (ABANCA) coincide coa que ten a súa sede social na Comunidade Autónoma galega. Esa prevalencia incrementouse nos últimos anos consecuencia dunha menor redución por parte de ABANCA do número das súas sucursais en Galicia en comparación con outras entidades que non ten o seu domicilio social na Comunidad Autónoma galega, o que podería levar a considerar que existe un menor

⁷³ O recente Informe É 26/2021 "Concentración do sector bancario en Cataluña", da ACCO de febreiro 2022 sinala nas súas conclusións que "A recente absorción de Bankia por parte de Caixabank incrementou aínda máis o grao de concentración do sector bancario e situou Cataluña preto de os 2.500 puntos no IHH, o que indica que a concentración pasou de moderada a elevada."

ritmo de peches por razón de vinculación social da entidade co territorio por localización do seu domicilio social⁷⁴.

4.º.- Non existen barreiras de entradas significativas para a apertura de sucursais novas entidades en Galicia ou que limiten un aumento das que xa existen no mercado.

5.º.- Todos os informes e estudos confirman o significativo incremento do uso da banca “*en liña*” polos consumidores nos últimos anos, o que facilitou o incremento de empresas bancarias coas que poden operar, aínda que eses operadores non teñan oficina aberta en Galicia ou teñan un número moi reducido de sucursais.

6.º.- En Galicia teñen oficinas as principais entidades bancarias de España (BBVA, SANTANDER, CAIXABANK, SABADELL) co que a súa capacidade de exercer presión competitiva no mercado bancario galego é moi superior que a que indica a súa cota de mercado de oficinas.

7.º.- Non existen impedimentos legais nin de feito importantes que limiten o cambio de entidade de depósito entre os seus usuarios.

8.º.- O peso que as empresas Fintech están a adquirir no sistema financeiro, en canto poden representar unha alternativa á banca tradicional, supón a introdución dun factor de competencia no mercado bancario galego no que se refire ao acceso aos produtos e as xestións financeiras.

9.º.- A aparición dos “neobancos” como entidades de depósito que operan 100% dixital incrementou o grao de competencia entre as entidades, para captar a consumidores que utilizan as novas tecnoloxías, aínda que esas entidades carezan de oficinas na súa contorna.

10.º.- A tendencia cara á diversificación nos produtos bancarios fai posible a existencia de distintos segmentos de mercado nos cales poden existir unha

⁷⁴ Obsérvase Táboa n.º 12. A relación de domicilio dunha entidade coa prevalencia desa entidade na comunidade autónoma onde o ten non só sucede en Galicia con Abanca senón con outras entidades noutras Comunidades Autónomas. Así no Informe É 26/2021 “Concentración do sector bancario en Cataluña”, febreiro 2022, da ACCO pódese observar na súa ilustración 13 que esta mesma circunstancia dáse en País Vasco, Cataluña, Aragón, Madrid, Cantabria e provincias como Málaga e Badaxoz. Outro indicador que resalta esa vinculación de ABANCA co territorio onde ten o seu domicilio social (Galicia) é o dato de que o 97,62% dos concellos que só ten unha oficina bancaria na CCAA galega, esta oficina é de ABANCA. (De acordo cos datos facilitados polo Instituto Galego de Estatística, cunha soa oficina bancaria en todo o termo municipal existían en Galicia en decembro de 2021 126 concellos. Deles 3 teñen unha oficina que pertence á entidade Caixa Rural Galega e os 123 restantes teñen unha oficina de ABANCA. Ningún destes municipios cunha soa oficina aberta supera os 8.000 habitantes).

diferenza de comportamento entre os operadores, xa que non nos atopamos ante un mercado homoxéneo.

11.º.- Por último, a existencia dunha normativa de regulación e supervisión, así como de supervisores aos que están sometidos as entidades de depósito pode facer máis difícil que poñan en práctica condutas anticompetitivas.

65) En consecuencia pódese afirmar que aínda que o nivel de concentración existente no mercado bancario galego é máis elevado do que sería desexable, non podemos concluír que a estrutura do devandito mercado presente unhas características que leven aos operadores para considerar que a mellor estratexia sexa a de coordinación expresa ou tácita entre todos eles para subir prezos ou pactar prácticas comerciais, pero é necesaria unha especial vixilancia para evitar a posibilidade de colusións tácitas en este ámbito.

Como fixemos no *Informe CGC 2017*, para determinar se este nivel de concentración do mercado bancario galego dá lugar a unha menor competencia que noutras comunidades autónomas de España, débense examinar indicadores que permitirán ver, non desde posicións teóricas senón por medio de indicadores prácticos, os efectos reais que ese nivel de concentración produce no mercado bancario galego:

a) Se analizamos os custos de determinados servizos que prestan as entidades financeiras para comparar se en Galicia estes son máis elevados que a media de España, vemos que a banca en Galicia está en liña co resto de España sen que poidamos atopar indicios de que a maior concentración existente repercuta nun encarecemento dos servizos bancarios en Galicia. Así, se examinamos o importe interanual dos tipos de xuro contratados inicialmente en hipotecas sobre vivenda do ano 2021, o tipo medio en Galicia está por baixo da media de España. Así en Galicia é do 1,98% sendo a media nacional do 1,99%. É superior ao tipo medio de España cinco comunidades autónomas pero inferior ao de 10 comunidades autónomas⁷⁵.

b) Doutra banda, aínda que sexa a título de exemplo, segundo un buscador de produtos financeiros, unha das mellores contas bancarias do mercado no

⁷⁵ Datos obtidos do Anuario 2021 do Colexio de Rexistradores da Propiedade, Bienes Móbiles e Mercantís de España. Estatística Rexistral Inmobiliaria.
https://www.registradores.org/documents/33383/1093913/eri_anuario_2021.pdf/492cf45a-683d-064b-8506-924aca1a29e9?t=1648203815289



mes de maio de 2022 ofrecíaa ABANCA, operador prevalente en Galicia e que posúe máis do 50% do mercado de oficinas nalgunha provincia. Esa oferta podería implicar a existencia dunha campaña agresiva coa finalidade de captar novos clientes e que supoñería unha renuncia tanto a manter ese "statu quo" oligopolístico no que ten condición de operador prevalente como á existencia dunha forte competencia que obrigan a presentar produtos atractivos para manter a súa cota de mercado.

c) Por último sobre o sector bancario en Galicia, nin a Comisión Galega da Competencia nin a Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia recibiron nos últimos anos denuncia sobre posibles prácticas colusorias que afectasen en especial o mercado galego.

66) Outra cousa distinta é, como vimos, analizar o risco de exclusión financeira en determinados territorios que se concentran nas zonas rurais máis despoboadas e nos concellos de reducida poboación nos cales se produce unha menor presenza de oficinas bancarias e doutros puntos de acceso ao efectivo como os caixeiros automáticos. Por tanto, é polo que iso sexa obxecto de estudo neste Informe, así como tamén as medidas públicas que se adoptaron para palialo. Ademais, nesas zonas a redución de oficinas limitou a posibilidade de elixir ou cambiar de entidade a aquelas persoas que buscan as que teñan presenza física na súa localidade o que limita a competencia nesas zonas e entre determinados sectores de poboación. O peche de oficinas nesas localidades que supuxo a desaparición de operadores competidores que funcionaban como alternativa nun mercado moi reducido, é evidente que causou un dano á competencia nese ámbito⁷⁶.

IX.- CONCENTRACIÓN BANCARIA E ACCESO AO EFECTIVO

67) Como vimos, un feito para ter en conta neste proceso de concentración do sector bancario é que o mesmo non se produciu con igual intensidade en todos os ámbitos xeográficos. Este foi máis intenso nos municipios de maior poboación que

⁷⁶ Dos 126 concellos que no mes de decembro de 2021 tiñan unha soa oficina bancaria no seu termo municipal, 98 deles no ano 2007 tiñan máis dunha e, mesmo, algúns tiñan 4, 5, 6 e ata 8 sucursais.



nos de reducida poboación⁷⁷. Pero aínda que é certo que nas zonas rurais máis despoboadas o peche de oficinas foi menor que nas cidades, xa existía nelas unha maior dispersión tanto de oficinas como doutros puntos de acceso ao efectivo (como os caixeiros automáticos) e, por iso, maiores dificultades para que a poboación deses territorios tivese acceso ao efectivo.

Por iso é polo que tras ese intenso proceso de peche de oficinas dos últimos anos haberá que analizar se nestes territorios que teñen menor intensidade de poboación pode non estar asegurado o principio de inclusión financeira no uso dos servizos básicos bancarios como é o de retirar ou ingresar diñeiro en efectivo⁷⁸. Esa maior dificultade para acceder ao efectivo condicionará, ademais, a posibilidade do uso do diñeiro en efectivo como instrumento de pago.

68) Segundo a última Enquisa nacional sobre o uso de efectivo do Banco de España realizada en 2020⁷⁹, o 35,9% dos cidadáns manifestaron utilizar o efectivo como medio de pago máis habitual, porcentaxe elévase ao 37,5% nos municipios de menos de 100.000 habitantes, mentres que o 54,1% da poboación decántase pola tarxeta de débito como o seu medio de pago preferido.

Aínda que é certo que o descenso do uso do efectivo como medio de pago foi moi acusado nos últimos anos, vemos que existe unha parte importante da poboación que aínda o utiliza e que, ademais, segue sendo o medio de pago preferido tanto polos maiores de 64 anos como polos mozos entre 18 e 25 anos.⁸⁰.

⁷⁷ Como sinala o *Informe sobre a inclusión financeira en España* elaborado polo Instituto Valenciano de Investigacións Económicas (IVIE) a maior parte do peche de oficinas bancarias que tivo lugar en España de 2008 a 2021 concéntrase en municipios de máis de 10.000 habitantes.

⁷⁸ "A denominada exclusión financeira, isto é, a incapacidade, imposibilidade ou dificultade en acceder a e usar de servizos financeiros básicos (non poder dispoñer dunha conta bancaria, non poder realizar pagos mediante o sistema bancario, etc.) –sexa por problemas desde o lado da oferta (ao excluír as entidades a certas persoas de tal servizos ou dificultalos) sexa desde o lado da demanda (ao autoexcluirse, por diversos problemas, as propias persoas) – revélase a nivel europeo como un problema relevante e crecente, que incide na capacidade das persoas e impacta no exercicio dos seus outros dereitos". Ponce Sole, J.; *Bancos privados e Servizos de Interese Xeral. A Directiva 2014/92 UE do Parlamento Europeo e do Consello, do 23 de xullo de 2014, e o acceso a contas de pago básicas en Memorial para a reforma do Estado*, en Estudos en homenaxe ao Profesor Santiago Muñoz Machado, coord. por José Maria Baño León, Volume 3, 2016 (Tomo III), páxs. 2381-2403.

⁷⁹ Enquisa nacional sobre o uso de efectivo do Banco de España Resultados 2020Se pode consultar en [https://www.bde.es/f/webbde/inf/menuvvertical/billetesymonedas/estudios_e_informes/ encuesta_nacional_efectivo/21-07-09_encuesta_nacional_del_efectivo._resultados_2020_vd_accesible.pdf](https://www.bde.es/f/webbde/inf/menuvvertical/billetesymonedas/estudios_e_informes/encuesta_nacional_efectivo/21-07-09_encuesta_nacional_del_efectivo._resultados_2020_vd_accesible.pdf)

Tradicionalmente o sistema de acceso a ese efectivo pola poboación era por medio das oficinas bancarias e a retirada do mesmo en portelo. Pero a partir dos anos 70 fóronse establecendo en España os caixeiros automáticos que hoxe se converteu, como indica o Banco de España, no principal medio de acceso a efectivo por parte da poboación⁸¹.

69) O recente estudo da CNMC do 14 de xuño de 2022 titulado *Estudo sobre o servizo de retirada de efectivo a través de caixeiros automáticos*⁸² sinala, entre as súas conclusións, que o número de caixeiros automáticos, que son o principal punto de acceso ao efectivo en España, reduciuse significativamente nos últimos 15 anos. Afirma que a oferta de caixeiros en España vincúlase principalmente ás oficinas bancarias (o 90% dos caixeiros automáticos propiedade de bancos están instalados nunha oficina bancaria) e que, a partir da crise económica iniciada en 2008, o número de caixeiros automáticos e de oficinas bancarias en España reduciuse drasticamente (de 45.662 oficinas en 2008 a 19.312 en 2021, e de 61.714 caixeiros automáticos en 2008, a 47.639 en 2021). A pesar diso, sinala este Informe que España segue tendo un dos parques de oficinas bancarias e caixeiros máis extenso da nosa contorna, tanto en termos absolutos como por habitante.

Outro estudo realizado polo Banco Central Europeo entre marzo e decembro de 2019 en 17 países da zona do euro⁸³ demostrou que unha gran maioría dos enquisados estaban satisfeitos co seu acceso ao efectivo a través dos caixeiros automáticos, as sucursais bancarias e as oficinas de correos, pero tamén reflectía que, en comparación co anterior estudo de 2016, produciuse un descenso na facilidade de acceso aos mesmos baixando do 94% ao 89% en todos os países da zona do euro⁸⁴.

Por último, o estudo publicado no Boletín Económico do Banco de España en 2021 e titulado *"Infraestrutura do efectivo e vulnerabilidade no acceso ao efectivo en*

⁸⁰ É o medio de pago preferido para o 60% dos mozos entre 18 e 25 anos. Enquisa nacional sobre o uso de efectivo do Banco de España Resultados 2020

⁸¹ Así segundo a Enquisa nacional sobre o uso de efectivo do Banco de España do ano 2020 é o medio utilizado polo 84% da poboación para acceder ao efectivo.

⁸² "Estudio sobre o servizo de retirada de efectivo a través de caixeiros automáticos", E/CNMC/003/21, do 14 de xuño de 2022. Pódese consultar en <https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00321>

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.

España⁸⁵ analizou os puntos de acceso ao efectivo, tanto tradicionais como alternativos, existentes en España ao peche de 2020⁸⁶. No mesmo sinálase que "(...) en España, en termos agregados, unha elevada porcentaxe da poboación dispón dun punto de efectivo a unha distancia relativamente baixa. Con todo, case 1.200.000 cidadáns non contaban a finais de 2020 cun punto tradicional de acceso ao efectivo no seu municipio⁸⁷. Tamén calcula o índice de vulnerabilidade no acceso ao efectivo⁸⁸ agrupando por ese grao de vulnerabilidade os municipios de España en catro categorías:

- a) Os de vulnerabilidade moi baixa, cando o índice é inferior a 98,9
- b) Os de vulnerabilidade baixa cando o índice atópase entre 98,9 e 99,7
- c) Os de vulnerabilidade media cando o índice sitúase entre 99,7 e 101
- d) Os de vulnerabilidade alta cando o índice é superior a 101

Indica este estudo que as provincias de León, Salamanca e Zamora concentran a maior parte da poboación en municipios considerados de moi alta vulnerabilidade no acceso ao efectivo.

En canto á vulnerabilidade media no acceso ao efectivo, ese mesmo estudo indica que preto de un millón de cidadáns en España viven en municipios con ese tipo de

⁸⁵ Pousada Restrepo, D.; "Infraestrutura do efectivo e vulnerabilidade no acceso ao efectivo en España" en Boletín Económico, Banco de España, nº 3/2021.

⁸⁶ No devandito estudo "(...) considérase punto tradicional de acceso un caixeiro automático de calquera tipo ou unha sucursal bancaria que ofrezca servizo de portelo. Inclúense os caixeiros automáticos situados nas sucursais bancarias, os caixeiros desprazados —caixeiros de entidades financeiras non localizados en sucursais bancarias— e os caixeiros de operadores independentes. Doutra banda, considérase punto de acceso alternativo calquera outra localización a través da cal os cidadáns poidan retirar ou depositar efectivo, que constitúa a súa actividade principal (como axentes financeiros ou oficinas bancarias móbiles) ou unha actividade complementaria (como as oficinas de Correos).

Pola súa banda, o grao de cobertura da infraestrutura de efectivo defínese como a porcentaxe de poboación con polo menos un punto de acceso nun determinado radio de distancia. Para o estudo, analízanse dous radios diferentes: 5 km e 10 km. A distancia ao momento de acceso mídese en liña recta desde o centro do núcleo poboacional." Pousada Restrepo, D.; "Infraestrutura do efectivo...", op. cit., p.4.

⁸⁷ Pousada Restrepo, D.; "Infraestrutura do efectivo...", op. cit., p.6 e 7.

⁸⁸ "(...) considérase que existe un maior grao de vulnerabilidade no acceso ao efectivo cando a oferta, medida en termos de puntos de acceso ao efectivo, non se localiza nos lugares onde hai unha maior necesidade de uso deste medio de pago. Pola contra, a vulnerabilidade será baixa cando os puntos de acceso dispoñibles e a demanda de efectivo da poboación estean aliñadas." Pousada Restrepo, D.; "Infraestrutura do efectivo...", op. cit., p.12.

vulnerabilidade media⁸⁹ e afirma que as provincias galegas de Lugo, A Coruña e Ourense concentran preto do 24% da poboación dos municipios considerados de vulnerabilidade media.

70) O *Informe sobre a inclusión financeira en España* do Instituto Valenciano de Investigacións Económicas (IVIE)⁹⁰ sinala que de os 8.131 municipios que hai en España, en decembro de 2021 non había oficinas bancarias en 4.422, o que significa o 54,4% do total, unha cifra moi elevada. A poboación que habita nestes municipios é de 1.555.688 persoas. Aínda que este mesmo informe tamén declara que unha intensa caída na rede de oficinas das entidades de depósito, como a que se produciu en España nos últimos anos, *"(...) non implica necesariamente un problema de exclusión financeira sempre que exista polo menos unha oficina próxima ao lugar de residencia da poboación ou, no caso de que non haxa ningunha, existan outras canles de acceso aos servizos financeiros como un caixeiro, un axente financeiro ou unha oficina de Correos, e por suposto se é posible utilizar a banca online."* E entre as súas conclusións este Informe sinala que os seus resultados *"(...) mostran que a pesar do intenso recorte na rede de oficinas bancarias de España dos últimos anos, necesario para facer fronte aos problemas de baixa rendibilidade do sector, a accesibilidade aos servizos bancarios é boa, xa que na actualidade o 98,6% da poboación reside nun municipio onde polo menos hai un punto de acceso a servizos bancarios."*⁹¹

Fronte a esta opinión o *Estudio sobre o servizo de retirada de efectivo a través de caixeiros automáticos*⁹² da CNMC si recoñece a existencia dese problema de exclusión ao afirmar nas súas conclusións que *"Existe un risco de exclusión financeira por falta de acceso ao efectivo nas zonas menos densamente poboadas, onde a poboación está relativamente máis envellecida"*⁹³ e que *"Por territorios, as comunidades autónomas con maior proporción de municipios sen caixeiro son*

⁸⁹ Esa poboación, en media, teñen 0,6 puntos de acceso por cada 1.000 habitantes, a distancia media a eles é de 3 km, a porcentaxe de poboación maior de 60 anos supera o 35% do total e a renda dispoñible está por baixo da media nacional. O tamaño medio destes municipios é, aproximadamente, de 1.700 habitantes. Pousada Restrepo, D.; *"Infraestructura do efectivo..."*, op. cit., p.14.

⁹⁰ Maudos, J., C. Albert e S. Mollá *"Informe sobre a inclusión financeira en España"*, IVIE, xuño 2022, p. 27.

⁹¹ Maudos, J., C. Albert e S. Mollá *"Informe sobre a inclusión financeira en España"*, IVIE, xuño 2022, p.50.

⁹² *"Estudio sobre o servizo de retirada de efectivo a través de caixeiros automáticos"*, E/CNMC/003/21, do 14 de xuño de 2022. Pódese consultar en <https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00321>

⁹³ *"Estudio sobre o servizo de retirada de efectivo a través de caixeiros automáticos"*, p. 128

Castela e León (86% de municipios sen caixeiro), A Ríoxa (75%), Aragón (72%) e Castela-A Mancha (61%). En 21 provincias, hai máis municipios sen caixeiro que municipios con caixeiro, e existen 13 provincias onde a porcentaxe de municipios sen caixeiro supera o 70%.”⁹⁴

Esa situación de risco de exclusión financeira prodúcese nesas zonas rurais con independencia do nivel de renda *per cápita* da Comunidade Autónoma onde se atope esa poboación. Así, de acordo co *Informe sobre a inclusión financeira en España* (IVIE)⁹⁵, en Cataluña 500 dos 947 concellos desa rexión carecen de oficina dunha entidade de depósito, o que supón o 51,55% do total e que significa unha poboación de 299.421 habitantes e na Comunidade de Madrid non teñen oficina 70 dos 179 municipios desa Comunidade Autónoma, é dicir o 39,11% do total, cunha poboación total de 70.584 persoas.

En canto á situación en Galicia, de acordo cos datos facilitados polo Instituto Galego de Estatística, ao 31 de decembro de 2021 existían 54 municipios sen oficina bancaria dun total de 313 o que supón o 17,25% do total. Todos eses municipios teñen unha poboación inferior aos 3.400 habitantes e súmana total da mesma é de 66.887 persoas.

⁹⁴ “Estudio sobre o servizo de retirada de efectivo a través de caixeiros automáticos”, p. 129

⁹⁵ Maudos, J., C. Albert e S. Mollá “Informe sobre a inclusión financeira en España”, IVIE, xuño 2022.

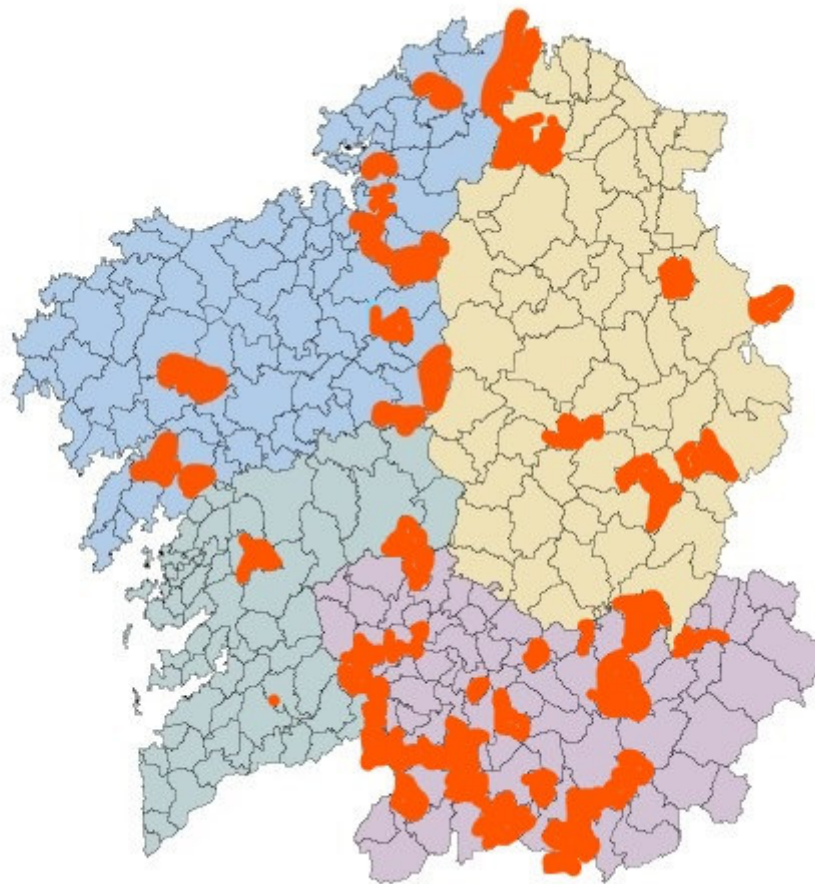


Gráfico n.º 1. En vermello, concellos sen ningunha oficina de entidade de depósito en decembro de 2021. Datos: Instituto Galego de Estatística e elaboración propia

72) Os caixeiros automáticos, como vimos, son o principal medio para obter efectivo en España. De acordo coa Enquisa nacional sobre o uso de efectivo do Banco de España realizada en 2020 o 84% dos enquisados declaran que é o medio máis habitual de obter efectivo e o 42,4% afirma que os utiliza polo menos unha vez por semana. Pola contra, os portelos bancarios son cada vez menos utilizados polo público para retirar efectivo, e tan só un 13,3% indica que acode a eles algunha vez ao mes (un 5,4% menos que en 2019), redución que se viu impulsada pola decisión dalgúns bancos de cobrar comisións pola retirada do efectivo en portelo o que levou aos seus clientes para ter que utilizar os caixeiros para evitar ter que pagalas.



Esta e outras medidas adoptadas polas entidades, nalgúns casos curiosamente coincidentes, como a redución de persoal de atención en portelo ou a limitación do horario de atención ao cliente e aos non clientes en portelo, levou a que o 44% dos que responden á Enquisa nacional sobre o uso de efectivo do Banco de España declaren que perciben restricións na súa entidade para poder realizar operacións de efectivo en portelo. Estas restricións na actuación das entidades financeiras na atención a clientes en portelo teñen unha evidente consecuencia sobre os comportamentos dos mesmos xa que lle obrigan ao cambio dos seus hábitos ou das súas decisións xa sexa para non ter que abonar esas comisións ou xa sexa para non ter que esperar nas longas colas que se forman nos portelos das oficinas bancarias nos horarios ou días aos que se presta o servizo de caixa. Por esa razón na referida Enquisa, os usuarios das entidades chegan a declarar que ao 38% obrigóuselles a utilizar o caixeiro para a retirada dese efectivo ou a desprazarse a outra oficina (35%).

Ante esta situación, e as graves consecuencias que estas actuacións teñen para os usuarios das oficinas bancarias, o Banco de España no seu Portal Cliente Bancario sinalou que "(...) se se xeneralizase a cobranza da comisión, podería ser unha traba para algúns sectores da poboación, como, por exemplo, as persoas maiores ou pouco familiarizadas coas tecnoloxías." ⁹⁶

Iso debe de levar a reflexionar ás entidades financeiras sobre a necesidade de adoptar medidas que garantan a liberdade do cliente na elección da alternativa de acceso ao efectivo na propia oficina bancaria evitando as que o restrinxa, así como tamén deben de coñecer que non poden adoptar, baixo ningún concepto, comportamentos de política comercial no servizo de caixa en portelo que poidan ser pactados, concertados ou conscientemente paralelos entre entidades polo risco que iso implicaría desde o punto de vista do dereito da competencia.

73) Se para examinar o acceso ao numerario temos en conta ademais das oficinas das entidades de depósito aos caixeiros automáticos, haberá unha lixeira variación nos datos que vimos, xa que existen concellos que, aínda que non contan con oficina, teñen polo menos un caixeiro automático.

En España, de acordo con o *Informe sobre a inclusión financeira en España* (IVIE) xa citado, existen 415 concellos que non dispoñendo de oficina de entidade de depósito se teñen polo menos un caixeiro automático. De novo non vai depender

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



da renda *per cápita* da CCAA a proporción de concellos sen oficina nin caixeiro. Así en Cataluña o 49,36%⁹⁷ dos municipios carecen de oficina e caixeiro e en Madrid é o 31,28%. Galicia presenta cifras máis reducidas xa que son tan só 15 os concellos de 313 os que non teñen nin oficina de entidade de crédito nin caixeiro, o que significa o 4,79% do total de concellos da CCAA, unha cifra moi inferior ás desoutras CCAA cunha *renda per cápita* superior á de Galicia.

74) Tamén debemos de facer mención neste Informe aos sistemas alternativos de acceso ao efectivo que algunhas entidades financeiras ofreceron coa finalidade de reducir o impacto que tivo ese importante peche de sucursais e de caixeiros no acceso aos servizos bancarios para os consumidores.

Entre estas novas modalidades de puntos de acceso servizos bancarios, e por tanto ao efectivo, debemos de referirnos a:

A.- Axentes financeiros e oficinas móbiles.

Así debemos de referirnos aos axentes financeiros que algunhas entidades de depósito estableceron en Galicia. A Lei 10/2014, do 26 de xuño, de ordenación, supervisión e solvencia de entidades de crédito contempla no seu art. 14 a figura do axente das entidades de crédito, e o artigo 22 do Real Decreto 1245/1995, do 14 de xullo considera como tales "(...) ás persoas físicas ou xurídicas ás que unha entidade de crédito outorgase poderes para actuar habitualmente fronte á clientela, en nome e por conta da entidade mandante, na negociación ou formalización de operacións típicas da actividade dunha entidade de crédito."

En Galicia algunhas entidades teñen un número importante de axentes que facilitan o acceso aos servizos bancarios básicos, sobre todo en zonas rurais, con presenza física e establecemento aberto.

Así, de acordo cos datos facilitados polo Banco de Santander esta entidade dispoñía ao peche do ano 2021 unha rede de axentes financeiros con 103 axencias en toda Galicia que, unidas ás oficinas bancarias abertas, implicaba unha presenza deste banco en 167 concellos galegos.

B.- Rede das oficinas de correos

⁹⁷ De acordo co informe da Autoridade Catalá da Competencia "Concentración do sector bancario en Cataluña" de febreiro 2022 do total dos 947 municipios de Cataluña hai 443 que non teñen puntos de acceso ao efectivo, é dicir, que o 46,8% dos municipios cataláns non teñen nin oficinas bancarias nin caixeiros automáticos.



O xa citado Informe “Concentración do sector bancario en Cataluña” da ACCO sinala que o uso das oficinas físicas de servizos postais está a mostrarse como unha alternativa para dar resposta ao problema da exclusión financeira e que en países como Irlanda, Reino Unido ou Australia atópase moi estendido o uso das mesmas para retirar ou depositar efectivo, sobre todo en zonas rurais.

En España a extensa rede de oficinas da Sociedade Estatal Correos e Telégrafos, S.A. (Correos), con máis de 4.600 puntos de atención ao cidadán en España, pode facilitar a retirada ou o ingreso en efectivo en importantes zonas rurais, aínda que non prestan outros servizos bancarios. Así o Banco Santander e Correos mantiveron ata xaneiro deste ano⁹⁸ un acordo exclusivo que permitía aos clientes dese banco realizar retiradas e ingresos de efectivo nas oficinas de Correos e que os carteiros puidesen entregar diñeiro en calquera domicilio de España⁹⁹. En base a ese convenio a finais de 2021 en 80 concellos de Galicia nos que o Banco de Santander carecía de sucursal podía dar cobertura financeira¹⁰⁰.

Desaparecida a exclusividade poderá Correos asinar acordos con outras entidades polo que esa extensa rede de oficinas, que se caracteriza pola súa ampla dispersión e capilaridade no territorio, poderían ser puntos de acceso complementarios ás sucursais e aos caixeiros automáticos¹⁰¹.

Neste sentido hai que sinalar que Correos mantén acordos con outras entidades¹⁰² e que con data 20 de xullo de 2022 subscribiu un acordo de

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

⁹⁹ En virtude dese contrato permitiríase aos clientes da devandita entidade financeira retirar diñeiro en efectivo a débito dunha conta desta entidade nas oficinas de Correos por un importe de entre 10 € e 2.500 €, ingresar diñeiro en efectivo nunha conta desta entidade desde as oficinas de Correos por un importe de entre 10 € e 2.500 € e entregar diñeiro en efectivo mediante carteiro en calquera domicilio en España, para un cliente ou para un terceiro que sexa cliente da entidade por un importe de entre 10 € e 500 €. Ver información en <https://www.bancosantander.es/particulares/banca-digital/correos-cash>.

¹⁰⁰ Datos facilitados polo Banco de Santander.

¹⁰¹ Pousada Restrepo, D.; “Infraestrutura do efectivo e vulnerabilidade no acceso ao efectivo en España” en Boletín Económico, Banco de España, nº 3/2021, p. 11.

¹⁰² “De momento, Correos mantén acordos, ademais de con Santander, con pequenas entidades, que apenas teñen presenza física, como Banco Mediolanum, Triodos Bank, Evo Banco, BancoFar e hai pouco tempo tamén cun banco mediano como Ibercaja. Segundo datos de Correos, a súa actividade de servizos financeiros básicos superou xa as 166.000 operacións de ingreso e retirada de efectivo realizadas polos clientes de Santander, e en menor medida polo resto das pequenas entidades coas que mantén un acordo de colaboración.” en https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/02/02/companias/1643759302_577533.html





colaboración coas asociacións bancarias Asociación Española de Banca (AEB), a Confederación de Caixas de Aforro (CECA) e a Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC) para facilitar a retirada de diñeiro en efectivo e mellorar o acceso aos servizos financeiros básicos en zonas rurais de todo o territorio nacional.

Por medio deste sistema ábrese a outras entidades de depósito a posibilidade de acceder aos servizos de Correos Cash, que inclúen a retirada e ingreso de efectivo nos 4.675 puntos de atención da compañía e o acceso ao efectivo por medio dos máis de 6.000 carteiros rurais.

C.- Utilización doutros establecementos.

A rede de estancos e os establecementos de loterías e apostas do Estado preséntanse tamén como puntos de acceso á prestación de servizos bancarios.

O estudo de Diana Pousada Restrepo "Infraestrutura do efectivo e vulnerabilidade no acceso ao efectivo en España" publicado no Boletín Económico do Banco de España¹⁰³, sinala que os estancos e os establecementos da Sociedade Estatal Loterías e Apostas do Estado tamén están a servir como puntos de acceso ao efectivo, impulsados por novas modalidades de banca dixital. Neste sentido, en España o banco francés BNP Paribas a través do banco dixital Nickel25, permite retirar e ingresar efectivo desde os establecementos de estancos e de loterías do Estado e así en Galicia en maio de 2022 existen establecementos adheridos nas 4 provincias¹⁰⁴.

D.- Cashback e cash in shop

O *cashback* e o *cash-in-shop*, é dicir, a retirada ou depósito de efectivo nun establecemento comercial, é outra nova modalidade de acceso ao efectivo. Como sinala o *Estudo sobre o servizo de retirada de efectivo a través de caixeiros automáticos* da CNMC "Estas iniciativas xurdiron en moitos países europeos como reacción á redución do número de caixeiros automáticos e a diminución xeneralizada do uso de efectivo. Algúns expertos consideran que

¹⁰³ Pousada Restrepo, D.; "Infraestrutura do efectivo...", op. cit., p. 11 e 12.

¹⁰⁴ 20 na provincia de Pontevedra, 20 na provincia da Coruña, 4 na provincia de Lugo, 5 na de Ourense. O 57% dos establecementos atópanse en situados nas grandes cidades. <https://nickel.eu/es/puntos-de-venta>



tanto o cashback como o cash-in-shop poden mellorar o funcionamento do ciclo de efectivo e ser unha boa alternativa á diminución do número de caixeiros automáticos e sucursais bancarias dispoñibles.”

A súa implementación en España foi moi recente, e é unha solución que está a ter máis relevancia en grandes núcleos urbanos, aínda que podería ter no futuro un maior impacto e utilización zonas non urbanas.

O *Cashback* require que ese establecemento conte con este servizo e o interesado pídao ao momento de pagar a súa compra. É necesario, por tanto, realizar unha compra para poder retirar efectivo. Trátase dunha transacción nunha TPV (terminal de punto de venda) na que o titular da tarxeta solicita ao establecemento onde realiza esa compra que engada unha cantidade (que é a que quere retirar) á suma total da compra paga con tarxeta ou outro medio de pago para recibir esa cantidade en efectivo xunto coa compra, polo que a esa tarxeta cárgase a compra realizada e a cantidade de efectivo que retira esa persoa. O *cash-in-shop*, como sinala a CNMC, é un servizo de retirada de efectivo, ou de depósito de efectivo, que ofrece un comerciante polo miúdo, en nome dun provedor de servizos de pago, sen estar vinculado a unha compra de bens ou servizos, e que se liquida a través da conta do cliente. Deste xeito, a principal diferenza entre o servizo de *cashback* e de *cash-in-shop*, desde o punto de vista do usuario, é que, no caso do *cashback*, o servizo de retirada de efectivo está vinculado a unha compra no establecemento, mentres que o servizo de *cash-in-shop* ofrécese sen vinculación algunha cunha compra no establecemento retalista que ofrezca este servizo.¹⁰⁵

O citado estudo do Banco Central Europeo de 2020¹⁰⁶ sinala que os cidadáns da eurozona obteñen o 2% do efectivo a través do *cashback*, destacando o seu uso en países como Irlanda (7%), Bélxica (6%) e Finlandia (6%). O estudo, cuxo traballo de campo realizouse en 2019, é dicir, antes de iniciarse a pandemia COVID 19¹⁰⁷, analiza como os consumidores utilizan os medios de pago en efectivo e non en efectivo nos países da zona do euro¹⁰⁸. O estudo levouse a cabo por primeira vez en 2019 e realizarase cada dous anos, de tal

¹⁰⁵ Estudio sobre o servizo de retirada de efectivo a través de caixeiros automáticos, E/CNMC/003/21, do 14 de xuño de 2022.

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

¹⁰⁷ Entre mediados de marzo de 2019 e mediados de decembro de 2019 41.155 enquisados de 17 países da zona do euro informaron das súas transaccións diarias de pago dun día.

maneira que o BCE anuncia que publicará os resultados do segundo estudo a finais deste ano 2022¹⁰⁹.

En España o banco ING, a través da súa plataforma Twyp, permite retirar diñeiro en efectivo e sen comisións en certos supermercados e gasolinerías coas cales teña un acordo previo¹¹⁰. Como en todos os supostos de cashback para facer uso deste servizo é necesario facer unha compra previamente no establecemento.

75) Tamén debemos de mencionar que, como consecuencia da dixitalización, modernización e o uso das novas tecnoloxías no sistema financeiro, están a adquirir un gran peso as empresas Fintech. Trátase de empresas que poden representar unha alternativa á banca tradicional, empresas de base tecnolóxica que se dedican ao sector financeiro e que ofertan aos usuarios servizos financeiros que antes eran prestados de maneira exclusiva pola banca tradicional, o que implica a introdución dun factor máis de competencia no mercado no que se refire ao acceso aos produtos e as xestións financeiras.

Vinculada a estas novas empresas aparecen alternativas novas para o acceso a efectivo, como a implantación recente e limitada en España de Viacash. Como sinala o *Estudo sobre o servizo de retirada de efectivo a través de caixeiros automáticos*, da CNMC trátase dun servizo Fintech que permite a retirada e o ingreso de efectivo en comercios retallistas, a través das aplicacións móbiles das propias entidades de crédito. Permite tamén a posibilidade de ofrecer os seus

¹⁰⁸ Ese estudo sinala que o medio máis utilizado para acceder ao efectivo polos consumidores foron os caixeiros automáticos e constitúen o 51% de todas as operacións de acceso ao efectivo. Outras fontes importantes, en termos de número de transaccións, foron a familia, os amigos e os compañeiros dos enquisados (en conxunto supoñen o 17%) así como as reservas de efectivo que teñen no seu poder os consumidores (16%). Os ingresos en efectivo (5%) e as retiradas en portelo nos bancos (4%) utilizáronse con menos frecuencia. O panorama xeral cambia cando se analizan as mesmas respostas en termos de valor. Máis ou menos nos 18 países, os caixeiros automáticos foron a fonte da que os enquisados obtiveron a maior parte do efectivo en termos de valor (o 58% do valor total do acceso ao efectivo procedía de retiradas en caixeiros automáticos), mentres que as retiradas en portelo nos bancos foron as segundo máis importantes (12%), o que sinala o estudo que non é sorprendente xa que as retiradas de maior valor adoitan facerse en portelo. As fontes menos importantes foron as reservas de efectivo (9%), a familia, os amigos e os colegas (xuntos foron o 10%) e os ingresos en efectivo (7%). Máis ou menos nos países da UE, o *cashback* representou só o 2% do valor total das incorporacións 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 eles supermercados Día, Hipercor, Supercor e o Corte Inglés, gasolinerías Galp, Shell e Disa e puntos de venda da ONCE

servizos vía telefónica, o cal pode resultade de interese para os clientes con baixas capacidades dixitais. Este servizo introduciuse recentemente en España a través do banco N26.

76) Para os efectos de determinar a accesibilidade aos servizos bancarios tomando como referencia o termo municipal, será necesario engadir aos instrumentos tradicionais de acceso a eses servizos (portelo en oficina ou caixeiro) aqueloutros que poden garantir ás persoas a dispoñibilidade dese efectivo: axentes financeiros, servizo de correos e oficinas móbiles.

77) De acordo cos datos reflectidos no *Informe sobre a inclusión financeira en España* (IVIE) en decembro de 2021 dos 8.131 municipios que existen en España, en 4.422 (é dicir, o 54,4% do total) non hai oficinas bancarias. Se temos en conta os municipios que aínda non tendo oficina de entidade de depósito se teñen caixeiro automático o seu número sería de 4.007 o que supón o 49,3% de todos os municipios de España.

En Galicia, como vimos, conforme os datos facilitados polo Instituto Galego de Estatística, ao 31 de decembro de 2021 existían 54 municipios sen oficina bancaria dun total de 313 o que supón o 17,25% do total, cifra que coincide coa que aparece no *Informe sobre a inclusión financeira en España* (IVIE), e moi inferior á media de España. **En canto a municipios sen oficina nin caixeiro en Galicia o seu número é de 15 o que supón o 4,79% dos mesmos, tamén unha porcentaxe moi inferior á media dos municipios en España.**

Se analizamos nas dezasete Comunidades Autónomas (ver Táboa nº 18) a proporción sobre o total de concellos que existen nas mesmas os que carecen de oficina de entidades de depósito de acordo cos datos que aparecen no *Informe sobre a inclusión financeira en España* (IVIE), pódese observar que a maioría se concentran nunhas poucas comunidades autónomas (Castela e León, Cataluña, Aragón, Castela A Mancha, Comunidade Valenciana) que ten un número moi elevado de municipios. Galicia atópase moi por baixo da media de España cun 17,25% dos seus concellos que carecen de oficina.

	Municipios sen oficina	% sobre o total da CCAA
CASTELA E LEÓN	1.867	83,05
A Rioxa	122	70,11
ARAGÓN	435	59,50
NAVARRA	147	59,04
ESPAÑA	4.422	54,4
CATALUÑA	500	52,79
CASTELA-A MANCHA	466	50,79
COMUNIDADE VALENCIANA	270	49,81
CANTABRIA	46	45,09
PAÍS VASCO	103	41,03
ESTREMADURA	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

Táboa n.º 18. Datos: Informe sobre a inclusión financeira en España (IVIE) e elaboración propia

Se agora analizamos os concellos que carecen de oficina e de caixeiro automático, de acordo cos datos que aparecen no *Informe sobre a inclusión financeira en España* (IVIE), sobre a proporción da totalidade dos concellos de cada unha das dezasete Comunidades Autónomas, vemos que, aínda que non varía substancialmente a posición na táboa das distintas CCAA, se se observa unha importante mellora na accesibilidade ao numerario nalgunha delas (ver Táboa nº 19).

Grazas á presenza de caixeiros o número de municipios que non teñen acceso ao efectivo redúcese en máis dun 25% en Andalucía, Asturias, Extremadura, Galicia,

Murcia, País Vasco e Canarias, aínda que, como vimos, en Canarias e Murcia xa eran moi escasos os concellos que non tiñan oficina de entidade de depósito. Do resto, destaca a rebaixa en Galicia que pasa de 54 concellos sen oficina a 15 sen oficina nin caixeiro (redución do 72,22%), mentres que en Asturias, País Vasco e Extremadura a redución é, respectivamente, o 41,66%, 40,77% e 37,50%.

	Municipios sen caixeiro e sen oficina	% sobre o total da CCAA
CASTELA E LEÓN	1.814	80,19
A RIOXA	120	68,96
ARAGÓN	433	59,23
NAVARRA	144	52,94
CASTELA-A MANCHA	454	49,40
CATALUÑA	467	49,13
ESPAÑA	4.007	49,28
COMUNIDADE VALENCIANA	218	40,21
CANTABRIA	35	34,31
COMUNIDAD DE MADRID	56	31,28
ESTREMADURA	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

Táboa n.º 19. Datos: Informe sobre a inclusión financeira en España (IVIE) e elaboración propia

Por último, se analizamos, de acordo cos datos que aparecen no *Informe sobre a inclusión financeira en España* (IVIE), a proporción de concellos nas dezasete

Comunidades Autónomas que carecen de tanto de oficina como de caixeiros automáticos como dos outros sistemas alternativos de acceso ao efectivo que algunhas entidades financeiras ofrecen coa finalidade de reducir o impacto que ten o peche de sucursais e caixeiros no acceso ao numerario para os consumidores (axentes, oficina de correos ou oficina móbil) obsérvase unha certa variación da posición comparativa entre as distintas CCAA (ver Táboa nº 20).

	Municipios sen oficina, caixeiro, axente, oficina de correos, oficina móbil	% sobre o total da CCAA
CASTELA E LEÓN	1.587	70,59
NAVARRA	143	52,57
CASTELA-A MANCHA	424	46,13
ARAGÓN	307	41,99
ESPAÑA	3.230	39,72
A Ríoxa	69	39,65
CATALUÑA	313	33,05
CANTABRIA	31	30,39
PAÍS VASCO	60	23,90
COMUNIDADE VALENCIANA	128	23,61
ESTREMADURA	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

Táboa n.º 20. Datos: Informe sobre a inclusión financeira en España (IVIE) e elaboración propia

De acordo con estes datos, **só existen en Galicia seis concellos nos que non se garante aos seus veciños a accesibilidade financeira e que representan o 1,91% do total dos de Galicia, polo que o Informe releva que o 98,09% dos concellos de Galicia ten accesibilidade a servizos bancarios**. Así a teñen todos os concellos das provincias de Pontevedra e Coruña e só carecen dela un concello na provincia de Lugo e 5 na provincia de Ourense¹¹¹.

Se examinamos o conxunto de España é importante comparar entre CCAA a porcentaxe de concellos nos que non se garante a accesibilidade financeira aos seus veciños. A media en España é do 39,72%, é dicir, existen 3.230 municipios nos cales os seus habitantes non ten nin unha oficina de entidade de depósito, nin caixeiro automático, nin axente bancario, nin oficina de correos nin oficina móbil. É certo que a poboación total de todos eses concellos é de 657.557 persoas, pero serve para acreditar que se trata dun problema de ámbito nacional, que afecta, con distinta intensidade, a todas as CCAA e que se concentra nas zonas xeográficas de menor poboación.

O informe tamén revela que **Galicia é as segunda CCAA de España coa maior porcentaxe de concellos no seu territorio na que teñen garantida a accesibilidade ao numerario os seus residentes**, sendo só superada por Canarias. A media en España de concellos sen accesibilidade financeira vimos é do 39,72% mentres que en Galicia sitúase en tan só o 1,91% e debemos destacar que só existen catro CCAA en España cunha porcentaxe de concellos sen oficina, caixeiro, axente, oficina de correos, oficina móbil inferior ao 5%, e entre elas atópase Galicia.

Por último, como vimos ao longo deste Informe, non aparece ningunha vinculación entre o nivel de renda *per cápita* da Comunidade Autónoma onde se atope esa poboación co número de concellos que carecen de accesibilidade financeira, xa que existen CCAA cun PIB *per cápita* por encima da media de España cunha porcentaxe de concellos en exclusión financeira superior á media de España. E tamén CCAA cun PIB *per cápita* moi superior á doutras que ten unha porcentaxe inferior de concellos en riscos de exclusión financeira.

¹¹¹ Maudos, J., C. Albert e S. Mollá "Informe sobre a inclusión financeira en España", IVIE, xuño 2022, p. 29. Estes concellos son Negueira de Muñiz na provincia de Lugo e Punxín, Vereas, Castrelo do Val, A Bola e Monterrei da provincia de Ourense.

X.- ACTUACIÓN DAS ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS PARA FACILITAR O ACCESO AO EFECTIVO

78) Co obxectivo de evitar a exclusión financeira en relación co servizo de retirada de efectivo en concellos rurais, desde hai uns anos diferentes administracións (Comunidades Autónomas, Deputacións e Concellos) utilizaron diversos instrumentos para fomentar a instalación de instrumentos de acceso ao efectivo, principalmente caixeiros automáticos, en municipios que carecen dos mesmos. Estas medidas de carácter público consistiron ou ben en subvencións e axudas á instalación e ao mantemento dos caixeiros, de modo que o operador ou entidade bancaria soporte uns custos operativos menores, ou ben se ha instrumentado a través de licitacións públicas ou de convenios con operadores de caixeiros.

En Galicia a Orde do 18 de xuño de 2021 da Consellería de Facenda e Administración Pública¹¹² estableceu as bases reguladoras das subvencións, en réxime de concorrencia competitiva, destinadas a incentivar e fomentar a prestación de servizos bancarios básicos consistentes na instalación, mantemento e posta en funcionamento de caixeiros automáticos e a prestación dun servizo de asistencia e formación financeira en entidades locais da Comunidade Autónoma de Galicia (prioritariamente nos concellos sen entidade financeira no seu territorio).

A citada Orde amparábase na Directiva 2014/92/UE do Parlamento Europeo e do Consello, do 23 de xullo de 2014 así como no artigo 100 da Lei 5/2021, do 2 de febreiro, de impulso demográfico de Galicia, que establece que a Administración autonómica impulsará a colaboración das entidades financeiras que operan en Galicia no obxectivo da cohesión territorial, ao obxecto de promover que toda a cidadanía, con independencia do seu lugar de residencia, teña acceso aos servizos financeiros e bancarios en condicións equivalentes e considera un servizo de interese económico xeneral a instalación, mantemento e posta en funcionamento de caixeiros automáticos e a prestación dun servizo de asistencia e formación

¹¹² Orde do 18 de xuño de 2021 da Consellería de Facenda e Administración Pública pola que se establecen as bases reguladoras das subvencións, en réxime de concorrencia competitiva, destinadas a incentivar e fomentar a prestación de servizos bancarios básicos consistentes na instalación, mantemento e posta en funcionamento de caixeiros automáticos e a prestación dun servizo de asistencia e formación financeira en entidades locais da Comunidade Autónoma de Galicia (prioritariamente nos concellos sen entidade financeira no seu territorio), e convócanse para as anualidades 2021 a 2025 (código de procedemento FA500A) Diario Oficial de Galicia do 22 de xuño de 2021.

financeira naquelas entidades locais da Comunidade Autónoma de Galicia que carezan de entidade financeira no seu territorio.

Dispón a Orde que esas subvencións rexeranse polo disposto na Lei 9/2007, do 13 de xuño, de subvencións de Galicia (en diante, Lei 9/2007) e declara que esta medida constitúe unha axuda de Estado compatible co mercado interior de acordo co establecido na Decisión da Comunidade Europea do 20 de decembro de 2011¹¹³, relativa á aplicación das disposicións do artigo 106, apartado 2, do Tratado de funcionamento da Unión Europea ás axudas estatais en forma de compensación por servizo público concedidas a algunhas empresas encargadas da xestión de servizos de interese económico xeneral. Isto conlevará o cumprimento de todos os requisitos, condicións e obrigacións contidos na devandita decisión¹¹⁴.

A data de aprobación deste Informe foron 38 os concellos de Galicia que se acolleron a esta Orde o que constitúe un número destacado xa que, de acordo co *Informe sobre a inclusión financeira en España* elaborado polo IVIE, os concellos sen oficina nin caixeiro en Galicia son 15.

Outras administracións públicas, ademais da Xunta de Galicia, adoptaron medidas para garantir o acceso aos servizos bancarios. Así podemos citar a Comunidade

¹¹³ Decisión da Comisión do 20 de decembro de 2011 relativa á aplicación das disposicións do artigo 106, apartado 2, do Tratado de Funcionamento da Unión Europea ás axudas estatais en forma de compensación por servizo público concedidas a algunhas empresas encargadas da xestión de servizos de interese económico xera. DOUE L 7 de 11. 01.2012, p. 3 e ss.

¹¹⁴ Criterio que tamén fora recollido no Decreto 1/2020, do 6 de febreiro, do president da Generalitat Valenciana

Valenciana¹¹⁵, Cantabria¹¹⁶, Deputación de Badaxoz¹¹⁷, Deputación Valladolid¹¹⁸, Deputación de Cáceres¹¹⁹, Deputación de Guadalajara¹²⁰, Junta de Extremadura¹²¹, Deputación de Almería¹²² e concellos como Jaraba en Zaragoza, Quer en Guadalajara, Villarino de los Aires e Topas ambos en Salamanca.

Estes instrumentos manifestaron a súa eficacia ao permitir garantir o acceso ao efectivo en zonas pouco poboadas e do mundo rural e todas estas administracións interviñeron ao considerar que o acceso a efectivo e a inclusión financeira poden reportar, como sinala a CNMC, “beneficios tanto económicos como sociais de im-

¹¹⁵ Decreto 1/2020, do 6 de febreiro, do president da Generalitat, polo que se aproban as bases reguladoras das subvencións destinadas a incentivar e fomentar a prestación de servizos bancarios básicos, a través, principalmente, da instalación, mantemento e posta en funcionamento de caixeiros automáticos, en determinados municipios e núcleos de poboación no ámbito territorial da Comunitat Valenciana. Diario Oficial da Comunidade Valenciana, núm. 3737 de o 11 de febreiro de 2020, modificado polo Decreto 21/2020, do 29 de decembro

¹¹⁶ Orde PRE/64/2021, do 19 de agosto, pola que se convoca en 2021 a axuda a empresa privada para a instalación de caixeiros automáticos en municipios en risco de despoboamento co fin de reverter o seu declive demográfico. Boletín Oficial de Cantabria Extraordinario núm. 68, martes 24 de agosto de 2021

¹¹⁷ Licitación da instalación e mantemento de caixeiros automáticos en localidades da provincia sen entidade financeira. Pódese consultar o expediente de licitación na Plataforma de Contratación do Sector público en https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/ecd48708-5052-406f-b0ca-8d9f9f10f5e5/doc_cn2018-261442.pdf?mod=ajperes
Tamén “Bases reguladoras para a convocatoria do Plan Cohesiona de obras e equipamentos, emprego e outros gastos correntes da Deputación Provincial de Badaxoz para o exercicio 2022”. Boletín Oficial da Provincia n.º 85 venres, 6 de maio de 2022.

¹¹⁸ Contratación dun servizo de caixeiro móbil para a retirada de efectivo por parte dos veciños da provincia de Valladolid en municipios onde á data actual non exista oficina bancaria nin calquera outro sistema de retirada de efectivo. Pódese consultar o expediente de licitación na Plataforma de Contratación do 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 servizos bancarios en municipios da provincia de Guadalajara mediante a instalación e mantemento de caixeiros automáticos. Pódese consultar o expediente de licitación na Plataforma de Contratación do Sector público en https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/a9f1050d-5748-40a6-8b2f-5be19d7859c1/doc_pin2022-441657.html?mod=ajperes.

¹²¹ Resolución do 18 de xaneiro de 2022, da Secretaría Xeral, pola que se dá publicidade ao Convenio Marco de Colaboración entre a Sociedade Estatal Correos e Telégrafos, SA, SME, e a Junta de Extremadura, para o desenvolvemento conxunto de actividades. Diario Oficial de Extremadura n.º 18, xoves, 27 de xaneiro de 2022. Pódese consultar o texto do Convenio en <http://doe.juntaex.es/pdfs/doe/2022/180o/22060148.pdf>

¹²² Contratación do servizo bancario a través da instalación de caixeiros automáticos en municipios da provincia de Almería. Pódese consultar a Plataforma de Contratación do Sector público en https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/c32b520d-1b95-4512-80ea-24ea4d0f281a/doc_cn2019-579759.html?mod=ajperes

portancia, asimilables a unha externalidade positiva¹²³, e así se chegan a considerar á instalación, mantemento e posta en funcionamento de caixeiros automáticos como un servizo de interese económico naquelas entidades locais que carezan dunha oficina de entidades de depósito no seu territorio¹²⁴.

79) A estas medidas de apoio público refírese a CNMC no “Estudo sobre o servizo de retirada de efectivo a través de caixeiros automáticos” ao indicar que:

“Con obxecto de incentivar a instalación de caixeiros nestes municipios, estas medidas de carácter público inclúen subvencións e axudas á instalación e ao mantemento dos caixeiros, de modo que o operador ou entidade bancaria soporte uns custos operativos menores.”

No referido Estudo a CNMC analiza as diversas opcións que as administracións adoptaron para garantir o acceso aos servizos bancarios e que consistiron en axudas públicas ou procesos de contratación pública e fai unha análise pormenorizado das melloras que, desde o punto de vista de competencia, debería de conter esas convocatorias e pregos. Sinala nas súas conclusións que las medidas públicas para fomentar a instalación de caixeiros automáticos deben estimular a competencia e, por iso, deben evitar a posibilidade dun efecto expulsión sobre a oferta de caixeiros e servizos financeiros que xera o mercado. Tamén indica que deben deseñarse correctamente, seguindo os principios de regulación económica eficiente, para non distorcer a competencia e aproveitar os beneficios da mesma.

80) Un dos problemas que expón a aplicación destes sistemas de apoio público á implantación de caixeiros en concellos que carecen de instrumentos de acceso ao efectivo é o da contía das comisións que se cobran aos usuarios dos mesmos cando non son clientes da entidade titular dese caixeiro, o que podería orixinar

¹²³ Estudio sobre o servizo de retirada de efectivo a través de caixeiros automáticos, E/CNMC/003/21, do 14 de xuño de 2022

¹²⁴ O referido Estudo da CNMC afirma que “Para valorar se esta intervención está adecuadamente xustificada, hai que realizar unha análise detallada dos seus beneficios e custos para promover o acceso a efectivo. Esta valoración debe ser realizada polas autoridades públicas competentes en cada caso, xeralmente a nivel provincial ou municipal, xa que contarán co detalle necesario para poder establecer se é necesario intervir, e como. Neste sentido, a análise sobre a posibilidade de establecer unha medida de apoio público, así como o deseño da mesma, debe seguir os principios de necesidade, proporcionalidade e non discriminación. Así, garantírase que a política se introduza só naqueles casos nos que así sexa necesario e, ademais, fomentárase que se deseñe da mellor maneira posible, en beneficio das arcas públicas e dos cidadáns.”

excesivos custos para o acceso a efectivo por algúns cidadáns¹²⁵. Este problema non se expón cando se trata de uso dese caixeiro polos clientes da entidade titular do mesmo xa que, na actualidade, as entidades titulares dos mesmos¹²⁶ non cobran aos seus propios clientes cando retiran efectivo nos seus caixeiros¹²⁷.

Pola contra, cando un cliente retira efectivo nun caixeiro alleo, que non pertence á entidade emisora da súa tarxeta, si se cobran esas comisións¹²⁸. A normativa permite a existencia de dous tipos de comisións: a taxa de intercambio, que é o importe cobrado pola entidade adquirente do caixeiro á entidade emisora da tarxeta do cliente que retira diñeiro, e a repercusión da taxa de intercambio pola entidade emisora ao cliente que non pode ser maior á taxa de intercambio soportada pola entidade¹²⁹.

A solución a este problema non é sinxela.

¹²⁵ Aínda que sexa obrigatorio informar e solicitar o consentimento previo do cliente acerca do custo da mesma, ao tratarse do único instrumento de acceso ao efectivo nesa localidade a opción será aceptala ou non dispoñer do efectivo. Así a Disposición adicional segundo da Real Decreto-lei 11/2015, do 2 de outubro, para regular as comisións pola retirada de efectivo nos caixeiros automáticos sinala que *"2. Antes de que se proceda á retirada de efectivo a débito polo titular da tarxeta ou instrumento de pago e co fin de solicitar o seu consentimento expreso, a entidade titular do caixeiro deberá informarlle da comisión que pola devandita retirada vaia cobrarse á entidade emisora da tarxeta ou instrumento de pago, así como da posibilidade de que esta comisión sexalle repercutida por esta última total ou parcialmente.*

No caso de retirada de efectivo a crédito, a información anterior deberá incluír, así mesmo, o importe máximo adicional que lle poderá aplicar a entidade emisora(...)"

¹²⁶ Estudio sobre o servizo de retirada de efectivo a través de caixeiros automáticos, CNMC, p. 116.

¹²⁷ Nalgunhas ocasións isto prodúcese como consecuencia da cobranza de comisión que estas entidades aplican aos seus propios clientes pola retirada de efectivo en portelo. Na medida en que a entidade ten que ofrecer algún medio de retirada do efectivo da conta sen cobranza de comisión, algunhas optan por non cobrar en caixeiro, pero se en portelo, o que levou, como vimos, a que o 44% dos enquisados afirmen na Enquisa nacional sobre o uso de efectivo do Banco de España que perciben restricións na súa entidade para poder realizar operacións de efectivo en portelo.

¹²⁸ Como sinala o Banco de España que do mesmo xeito que a disposición adicional segundo da Lei de Servizos de Pago (engadida mediante a Real Decreto-lei 11/2015, do 2 de outubro, para regular as comisións pola retirada de efectivo nos caixeiros automáticos), a Real Decreto-lei 19/2018, do 23 de novembro, de servizos de pago e outras medidas urxentes en materia financeira determina os límites ás comisións que poden establecer os provedores de servizos de pago titulares dos caixeiros automáticos e os emisores de tarxetas pola retirada de efectivo, así como a información que se debe proporcionar aos titulares das tarxetas neses casos. Memoria de Reclamacións 2021 do Banco de España. p. 296.

¹²⁹ A Disposición adicional segundo da Real Decreto-lei 11/2015, do 2 de outubro, para regular as comisións pola retirada de efectivo nos caixeiros automáticos sinala que *"1. En caso de retirada de efectivo con tarxeta ou outros instrumentos de pago, a entidade titular dun caixeiro automático non poderá esixir cantidade algunha aos clientes de entidades distintas autorizadas en España ou de sucursais de entidades de crédito estranxeiras que operen en España, sen prexuízo da comisión que poida esixir á entidade emisora da tarxeta ou instrumento de pago"*

A razón da instalación de caixeiros por entidades de crédito responde á función de prestación de servizo aos seus propios clientes, serve como instrumento de captación de novos clientes e tamén como medio de obtención dun beneficio pola cobranza pola súa utilización por clientes alleos, de aí a transcendencia de medidas que se tomen sobre a limitación na contía desas comisións. Pero tamén hai que ter en conta que se unha entidade afrontase pouca competencia neste ámbito podería ter incentivos a elevar as súas comisións por retirada de efectivo polo que a regulación desas comisións podería exporse como unha resposta adecuada.

Entre as opcións que existen para evitar a cobranza elevada de comisións aos usuarios de caixeiros que se implantan con apoio público en concellos que carecen de instrumentos de acceso ao efectivo poderíanse estudar as seguintes:

A.- Establecer un tope máximo de taxa de intercambio para evitar que a repercusión desa taxa sexa elevada para os usuarios de caixeiros alleos. Pero isto podería mesmo implicar a elevación da repercusión da taxa que a entidade emisora cobrase ao seu cliente titular da tarxeta cando esta fose inferior. Ademais, podería desincentivar a outras entidades para abrir caixeiros automáticos pois desaparecería o beneficio que para elas ten a súa instalación e que é a cobranza a outras entidades pola súa utilización e que aquí se vería limitado e significaría que a entidade que implantase un caixeiro onde non existisen outros sabería que tería que soportar unha parte dos custos medios de operación.

B.- Dispoñer que as entidades non puidesen repercutir no seu cliente a totalidade da taxa de intercambio que esa entidade debe de abonar polo uso polo seu cliente dun caixeiro alleo. Isto podería ter efectos non desexables sobre a dinámica do mercado xa que se fomentaría o uso polos titulares das tarxetas de caixeiros alleos porque para eles ese uso non tería custo ou este sería moi baixo, pero se o tería para a entidade titular desa tarxeta que tería que abonar os custos da taxa de intercambio. Isto tería importantes consecuencias para as entidades máis pequenas ou que teñen máis concentrada a súa rede de caixeiros, xa que os seus clientes utilizarían, cun custo moi reducido ou sen que para eles supoña custo algún, os caixeiros que outras entidades teñen en maior número ou con maior grao de implantación, o que repercutiría na súa conta de resultados.



C.- Se se establecese que non se podería repercutir custo algo por taxa de intercambio entre as entidades isto implicaría o rexeitamento para implantar novos caixeiros xa que a entidade que o fixese sería a que asumiría a totalidade dos custos do servizo prestado tanto aos seus clientes como a clientes alleos.

D.- Por último, se fose a administración a que asumise, dentro desa axuda pública, a taxa de intercambio (sexa total ou parcialmente), ademais do elevado custo que iso implicaría para as contas públicas, debería de explicar a razón de asumir uns custos que son parte da operativa do mercado e que asumen todos os consumidores estean ou non en zonas que poidan cualificarse como de exclusión financeira.

Como sinala a CNMC:

“Se se pretende aplicar unha medida desta clase, resulta fundamental, conforme os principios de boa regulación económica, identificar correctamente os beneficios que a concreta medida produciría desde o punto de vista do interese xeral e os custos que xeraría, así como comparar a medida con outras posibles formas de intervención para determinar cal é a actuación máis eficiente.”

81) Todas estas medidas públicas que se adoptaron ao longo dos últimos anos implicaron a actuación de múltiples administracións públicas (Comunidades Autónomas, Deputacións e mesmo concellos) e que actúan con diversos instrumentos xurídicos (subvencións, licitacións públicas, convenios) o que fai conveniente a súa coordinación para unha prestación uniforme e xeneralizada das mesmas en todo o ámbito do territorio nacional onde sexa necesaria.

En todo caso, como calquera outra intervención dos poderes públicos no mercado, deberá de analizarse se a mesma está adecuadamente xustificada, examinando os seus custos e beneficios e en todo caso, deberá de cumprir os principios de necesidade, proporcionalidade e non discriminación.

A valoración que as administracións fixeron deste servizo como de interese económico xeneral, que actúa como condición necesaria para garantir a participación na vida económica na medida en que permite, entre outras cousas, o acceso ao numerario determinadas zonas do territorio nacional, debe de expornos considerar se desde o punto de vista da eficiencia é correcta a actual situación de múltiples administracións na prestación do servizo con múltiples instrumentos ou



se debería de ser unha única administración a que o asumise como obrigación de servizo público.

82) Con data 8 de outubro de 2022 anunciouse polo Goberno de España a actualización do chamado “Protocolo Estratéxico para Reforzar o Compromiso Social e Sostible da Banca¹³⁰” que fora subscrito o 23 de xullo de 2021 pola Asociación Española de Banca (AEB), a Confederación Española de Caixas de Aforro (CECA) e a Unión Española de Cooperativas de Crédito (Unacc) co obxectivo de garantir polo menos un punto de acceso a servizos bancarios presenciais a través de distintas modalidades ás máis de 660.000 persoas que residen nos 3.230 municipios que non dispoñen deste servizo¹³¹.

Segundo o comunicado do Goberno de España¹³² no protocolo establécense as modalidades de prestación de servizos bancarios presenciais en función do tamaño da poboación de tal maneira que os municipios de máis de 500 habitantes (un total de 243 municipios, nos que habitan unhas 211.000 persoas) dispoñerían de, polo menos, un punto de acceso a través das modalidades de oficina bancaria, caixeiro automático, oficinas móbiles e/ou axentes financeiros. O desenvolvemento deste compromiso apoiábase na colaboración público-privada e prevíase no devandito acordo que as entidades asociadas dispoñerían dun prazo de seis meses, ampliables noutros seis máis, para garantir a posta en marcha de, polo menos, un punto de acceso ao numerario, tanto directamente como mediante a súa participación en licitacións realizadas por administracións públicas.

No protocolo non se indica en ningún momento cal sería o instrumento de colaboración público-privada a través do cal se instrumentaría a implementación dos caixeiros nesos concellos.

Contemplábase no devandito documento que naqueles municipios nos que transcorridos eses seis meses fixados non contasen cun punto de acceso, o sector comprometéase no prazo adicional de seis meses, a través dunha iniciativa conxunta, á instalación dun caixeiro xenérico, xestionado por un operador

¹³⁰ O contido deste Protocolo subscrito pola Asociación Española de Banca (AEB), a Confederación Española de Caixas de Aforro (CECA) e a Unión Española de Cooperativas de Crédito (Unacc) Pódese consultar o contido deste 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 Refírense aos concellos que carecen de oficina, de caixeiro, de axente, de oficina de correos ou de oficina mobil. En Galicia como vimos, son 5.

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

específico, coas funcionalidades necesarias para a prestación de servizos bancarios básicos e que permita a retirada de efectivo.

Nos municipios de menos de 500 habitantes sen punto de acceso a servizos financeiros os representantes de la Asociación Española de Banca (AEB), a Confederación Española de Caixas de Aforro (CECA) e a Unión Española de Cooperativas de Crédito (Unacc) asumen o compromiso de ofrecer servizos bancarios básicos, incluíndo o acceso ao efectivo que poderá realizarse a través de carteiros rurais ou a través das modalidades de *cash back* ou *cash-in-shop*, mediante a subscrición de acordos que habiliten a retirada de efectivo en establecementos como concellos ou comercios.

A aplicación das medidas previstas neste protocolo debería de ter en conta as xa adoptadas por algunhas administracións autonómicas e locais que xa están implantadas e en funcionamento e que supuxeron a garantía de accesibilidade financeira aos veciños desas poboacións, e todo iso para evitar que esa sinalada colaboración pública-privada á que se refire o documento subscrito polos representantes de AEB, CECA e Unacc poida chegar a implicar un desaxuste na aplicación das políticas públicas nesta materia.

83) Con data 20 de maio a Mesa do Congreso dos Deputados tomou en consideración a Proposición de Lei remitida polo Senado de Garantía do servizo de caixeiro automático nos municipios en risco de exclusión financeira¹³³ que contempla a instalación voluntaria de caixeiros, e a falta dela, obrigatoria nos municipios en risco de exclusión financeira.

84) A aparición desta nova situación de vulnerabilidade e as medidas que algunhas administracións autonómicas e locais adoptou para tratar de corraxila, obríganos a analizar a cuestión de se algúns servizos bancarios (como o acceso ao numerario) poderíanse cualificar como servizos de Interese Económico Xeneral, se realmente atopámonos ante un fallo de mercado e se existen instrumentos para suplir eses fallos que respecten os principios de competencia.

XI.- ACTIVIDADE BANCARIA COMO SERVIZO DE INTERESE ECONÓMICO XENERAL

¹³³ https://www.congreso.es/public_oficiales/l14/cong/bocg/b/bocg-14-b-244-1.pdf

85) A noción de Servizo de Interese Económico Xeneral (SEIG) é estritamente comunitaria pois se introduciu por primeira vez en 1957 no artigo 90 do Tratado constitutivo da Comunidade Económica Europea e mantense hoxe no actual artigo 106 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea (TFUE), no marco das normas sobre a competencia. Este artigo afirma que:

"1. Os Estados membro non adoptarán nin manterán, respecto de as empresas públicas e aquelas empresas ás que concedan dereitos especiais ou exclusivos, ningunha medida contraria ás normas dos Tratados, especialmente as previstas nos artigos 18 e 101 a 109, ambos inclusive.

2. As empresas encargadas da xestión de servizos de interese económico xeneral ou que teñan o carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas ás normas dos Tratados, en especial ás normas sobre competencia, na medida en que a aplicación das devanditas normas non impida, de feito ou de dereito, o cumprimento da misión específica a elas confiada. O desenvolvemento dos intercambios non deberá quedar afectado en forma tal que sexa contraria ao interese da Unión.

3. A Comisión velará pola aplicación das disposicións do presente artigo e, en tanto fose necesario, dirixirá aos Estados membro directivas ou decisións apropiadas."

86) O concepto de SEIG lévanos, como paso previo necesario, á necesidade de establecer a súa relación cos conceptos de servizo público e de servizos de interese xeral (SIG).

Para León Duguit servizo público é "toda actividade cuxo cumprimento debe ser regulado, asegurado e fiscalizado polo gobernante, porque o cumprimento desa actividade é indispensable para a realización e desenvolvemento da interdependencia social e de tal natureza que non pode ser asegurada completamente máis que pola intervención da forza gobernante". Con esta noción Duguit pretendía lexitimar toda a actividade do Estado moderno, un Estado que non podía sustentarse nun concepto abstracto como o de soberanía senón na garantía de todas as prestacións necesarias para a vida colectiva¹³⁴. Sinala Tomas Ramón Fernández "(...) detrás da cualificación dunha actividade como servizo público hai sempre, desde logo, unha necesidade xeralmente sentida que non pode ser satisfeita individualmente e que, con todo, debe ser atendida para cubrir esa

¹³⁴ TORNOS MAIS, J., "O concepto de servizo público á luz do Dereito comunitario", en Revista de Administración Pública, nº 200, 2016, p. 194.



distancia, cada vez maior nunha sociedade industrial e urbana, entre o círculo que acouta o que Fortshoff acertou a denominar, con insuperable expresividade, o espazo vital dominado e o espazo vital efectivo no que realmente se desenvolve a nosa vida cotiá”¹³⁵.

Como xa afirmou este Pleno, resulta evidente que a clásica noción de servizo público, aínda que se mantén na nosa Constitución de 1978, ten que reinterpretarse desde unha nova perspectiva, inspirada na concepción do Estado Social que o propio texto constitucional consagra desde o primeiro dos seus artigos¹³⁶. En España, como o resto dos países da UE, prodúcese unha transformación na forma da prestación de servizo público vinculada á existencia de maior colaboración pública-privada o que implicou un cambio do sistema prevalente no ano 1951 que era o de mercados monopolísticos cuxos operadores económicos eran de titularidade estatal admitíndose que as empresas privadas tamén poden prestar estes servizos.

87) En 1996 a Comisión adoptou unha primeira comunicación "Os servizos de interese xeral en Europa"¹³⁷ na que declaraba que os SIG contribúen aos obxectivos fundamentais da Comunidade Europea de solidariedade e a igualdade de trato, no contexto dunha economía de mercado aberta e dinámica e sinalaba que para moitos cidadáns europeos son estes servizos de interese xeral auténticos dereitos sociais e están na base do modelo europeo de sociedade. Este documento estaba destinado a expoñer a posición da Comisión no marco do debate que por aquelas datas prodúcese acerca do papel dos servizos de interese xeral no proceso de construción europea. Na propia Comunicación define o que entende por servizo de interese xeral e servizos económicos de interese xeral. Así sinala que os servizos de interese xeral (SIG) designan as actividades de servizo, comerciais ou non, consideradas de interese xeral polas autoridades públicas e suxeitas por iso a obrigacións específicas do servizo público, mentres que os SIEG designan as actividades de servizo comercial que cumpren misións de interese xeral, e están por iso sometidas, por parte dos Estados membro, a obrigacións específicas de servizo público¹³⁸. Esta Comunicación tamén afirmaba que, desde o punto de vista

¹³⁵ RAMON FERNANDEZ, T., "Do servizo público á liberalización desde 1950 ata hoxe" en Revista de Administración Pública, nº 150, 1999, páxs. 59-60.

¹³⁶ Informe Función Consultiva FC 2/2016.- Consulta relativa ao réxime de prestación do servizo de abastecemento de auga potable formulada polo Concello de Carnota.

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

¹³⁸ A Dirección Xeral da Competencia ao referirse aos servizos de interese económico xeneral sinala que son "servizos de natureza económica cuxa prestación pode considerarse de interese





da Comisión, en lugar de ser incompatibles, os servizos de interese económico xeneral, o mercado interior e a política comunitaria de competencia eran complementarios para a consecución dos obxectivos fundamentais do Tratado.

En resumo, os servizos de interese xeral son aqueles que as administracións públicas dos Estados membro da UE consideran como tales e que, en consecuencia, están suxeitos a obrigacións específicas de servizo público e poden ser prestados tanto o Estado como o sector privado. Como sinala a Comunicación da Comisión de 2001, a definición dos servizos de interese xeral e da forma en que estes deben prestarse é ante todo responsabilidade das autoridades públicas ao nivel apropiado, xa sexa local, rexional ou nacional¹³⁹.

88) Existen tres categorías de servizos de interese xeral, os servizos de interese económico xeneral, os servizos non económicos e os servizos sociais de interese xeral:

- Os **servizos de interese económico xeneral** son servizos básicos que se prestan a cambio dunha remuneración (por exemplo, os servizos postais). Aínda que están suxeitos ás normas europeas de competencia e mercado interior, cando sexa necesario poden facerse excepcións para garantir o acceso dos cidadáns aos servizos básicos.
- Os **servizos non económicos**, por exemplo, a policía, a xustiza e os réximes obrigatorios de seguridade social, non están sometidos a ningunha lexislación europea específica nin ás normas de competencia e mercado interior.
- Os **servizos sociais de interese xeral** atenden ás necesidades dos cidadáns máis vulnerables e baséanse nos principios de solidariedade e igualdade de acceso. Poden ser tanto económicos como non económicos. Como exemplos

xeral, por exemplo a subministración de enerxía básico e de acceso xeral, as telecomunicacións, os servizos postais, o transporte, a auga e os servizos de eliminación de residuos. Incumbe principalmente aos Estados membro definir o que consideran servizos de interese económico xeneral segundo as características específicas das actividades en cuestión. Con todo, a Comisión exerce un control sobre estas definicións para o caso de que os Estados membro cometan erros manifestos ao confiar os servizos de interese económico xeneral especificamente ás empresas contempladas no apartado 2 do artigo 86 do Tratado CE. A definición exacta da tarefa concreta encomendada a unha empresa é un elemento importante para avaliar se se xustifica, e ata que punto, que o Estado conceda dereitos exclusivos ou fondos á devandita empresa para garantir o cumprimento da tarefa". Glosario de termos utilizados no ámbito da política de competencia da Unión Europea. Dirección Xeral de Competencia. Bruxelas. Xullo de 2002

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



cabe citar os réximes de seguridade social, os servizos de emprego e a vivenda social.

Os SIG ofrecen unha rede de seguridade esencial para os cidadáns e contribúen a promover a cohesión social¹⁴⁰.

89) Por tanto, os servizos de interese económico xeneral (SIEG) son actividades de servizo comercial que cumpren misións de interese xeral e que están suxeitas a obrigacións específicas de servizo público. Ten como obxectivo cubrir un fallo de mercado, pero a súa cualificación como tal corresponde ao Estado que ten a facultade de definir que servizo considera como tales, debendo xustificar esta decisión. Entre eles podemos referirnos ás redes de transporte, enerxía, comunicación e os servizos postais, aínda que a lexislación da UE dá liberdade aos Estados para decidir como organizan os seus SIEG. En todo caso, as normas de libre mercado e de competencia aplícanse ás empresas responsables de xestionar os SIEG mentres estas normas non impidan que cumpran coas súas tarefas ao servizo do interese xeral.

90) Como vimos, os Estados membro da UE ostentan unha elevada marxe de apreciación e de discreción na activación dos SIEG, pero, é tamén moi certo que a proporcionalidade e necesidade na súa intervención estará moito mais motivada se efectivamente a prestación do servizo en cuestión está a resultar errada, como parece suceder con esta concreta asistencia bancaria en zonas rurais e de pouca poboación no acceso ao efectivo como se indicou neste e noutros estudos e informes¹⁴¹.

91) Os servizos bancarios no ámbito da UE son prestados nun mercado aberto, sendo un sector intensamente regulado e supervisado, no que os operadores actúan nun réxime de libre competencia, e onde o Estado, fóra desa actividade supervisora e reguladora, non ten obrigación de asumir prestacións aos cidadáns.

¹⁴⁰ COMUNICACIÓN DA COMISIÓN Ao PARLAMENTO EUROPEO, Ao CONSELLO, Ao COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEO E Ao COMITÉ DAS REXIÓNS Un marco de calidade para os servizos de interese xeral en Europa COM (2011) 900 final Bruxelas, 20.12.2011

¹⁴¹ Informe É 26/2021 "Concentración do sector bancario en Cataluña", da ACCO de febreiro 2022; "Estudio sobre o servizo de retirada de efectivo a través de caixeiros automáticos", E/CNMC/003/21, do 14 de xuño de 2022; Pousada Restrepo, D.; "Infraestrutura do efectivo e vulnerabilidade no acceso ao efectivo en España" en Boletín Económico, Banco de España, nº 3/2021; Jimenez Gonzalo C. e Tejero Sala H., "Peche de oficinas bancarias e acceso ao efectivo en España", Revista de Estabilidade Financeira, n.º 34.

Con todo o certo é que a prestación dalgún destes servizos bancarios convertéronse en esenciais para permitir ás persoas poder participar da vida económica e social¹⁴². Da mesma maneira que o establecemento de servizos universais en materia postal, telecomunicacións, enerxía ou transporte son mecanismos de cohesión social este Pleno estima que tamén o deben de ser algúns servizos bancarios xa que o mercado non os presta en condicións idóneas de igualdade ou de acceso universal. A ausencia de acceso a eses servizos impediría, a quen carecese deles, da posibilidade de desenvolver ningún tipo de actividade económica, social ou vital.

A consideración dalgúns servizos bancarios como SIEG e o establecemento de servizos universais bancarios, xa o previron en propios normativa países como Francia (na súa lei bancaria do 1 de marzo de 1984 que instaurou un “dereito á conta” no seu art. 58 e actualmente no art L-312-1 do Code Monétaire et Financier sinala que toda persoa física ou xurídica domiciliada en Francia ten dereito a abrir unha conta de depósito na entidade de crédito da súa elección, sempre que non teña unha conta deste tipo en Francia¹⁴³) e Bélxica (a Lei do 24 de marzo de 2003 Loi instaurant un service bancaire de base¹⁴⁴ que dispoñía que todas as entidades de crédito debería de ofrecer o servizo bancaria básico que incluía a apertura, xestión e peche dunha conta corrente; a provisión de transferencias, a posibilidade de realizar ordes de pago, a posibilidade de retirada de diñeiro en efectivo).

Pero tamén foi admitido pola UE sin ten en contan outros precedentes, a Directiva 2014/92/UE do Parlamento Europeo e do Consello, do 23 de xullo de 2014, sobre a compatibilidade das comisións conexas ás contas de pago, o traslado de contas de pago e o acceso a contas de pago básicas, crea a figura das contas de pago básicas

¹⁴² Pero non todos os servizos bancarios poderían ser cualificados como SIEG, unicamente serán aqueles esenciais e imprescindibles para poder participar na vida económica e social que non son cubertos por ese fallo de mercado. Neste sentido Javier Esteban Rios sinala que “Con todo, á marxe destes servizos esenciais, aparecería un límite infranqueable, que impediría a cualificación como servizo de interese económico xeneral. Este límite atoparíase no acceso ao crédito nas súas distintas facetas -crédito persoal, préstamos hipotecarios, tarxetas de crédito ou descubertos en contas. Así, obrigar a unha entidade de crédito a confiar nun particular, asumindo o correspondente risco, supoñería, ao meu modo de ver, unha intrusión indebida na esfera de autonomía da banca” Esteban Rios, J;” A actividade bancaria como servizo de interese económico xeneral: da regulación á prestación obrigatoria de servizos” en Revista de Dereito do Sistemma Financeiro 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_dáte=03-05-15&numac=2003011130

que son un tipo de contas que responden á necesidade de promover a inclusión financeira na UE, facilitando o acceso dos consumidores aos servizos bancarios básicos¹⁴⁵ como un dereito da cidadanía e non como unha mera actividade comercial das entidades financeiras. A Directiva aprobouse tras a constatación da pouca atención que os Estados prestaran á Recomendación da Comisión do 18 de xullo de 2011 sobre o acceso a unha conta de pago básica¹⁴⁶. O que fai esta Directiva é "(...) profundar na concepción de certos servizos financeiros como servizos de interese xeral, establecendo obrigacións propias de servizo universal a todos os bancos da Unión Europea"¹⁴⁷.

92) A xa analizada exclusión de acceso ao efectivo móstrase, en opinión deste Pleno, como manifestación dun fallo de mercado, o cal se produce cando o propio mercado non é capaz de asignar recursos de forma eficiente. Neste informe habemos visto que, aínda que o peche de oficinas e caixeiros no ámbito de pequenos concellos do rural foi menos intenso que nos de maior poboación, tiveron unha maior afectación para esas zonas na medida en que:

- a) afástaas, de forma acentuada, do acceso a servizos bancarios,
- b) afecta a un grupo de poboación que utiliza con menor intensidade os servizos de banca *en liña*,
- c) carecen das alternativas que se gozan os que se atopan en zonas máis poboadas
- d) e que todo iso foi acompañado nos últimos anos dunha maior concienciación na aplicación dos principios de cohesión social e territorial que deben garantirse mediante os servizos de interese económico xeneral, evitando que unha posible exclusión financeira afecte á capacidade das persoas e incida no exercicio doutros dereitos¹⁴⁸.

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

¹⁴⁶ "Por último, en relación co acceso a unha conta de pago básica, a Recomendación 2011/442/UE da Comisión, exhortaba aos Estados membro para adoptar as medidas necesarias para garantir a súa aplicación como moi tarde seis meses despois da súa publicación. Ata o momento, só uns poucos Estados membro cumpren os principais principios desa Recomendación." Apartado 8 da Directiva 2014/92/UE

¹⁴⁷ Ponce Solé, J; "Bancos privados e servizos de interese xeral. A Directiva 2014/92UE do Parlamento europeo e do Consello, do 23 de xullo de 2014, e o acceso a contas de pago básicas" en Memorial para a reforma do estado, estudos en homenaxe ao Profesor Santiago Muñoz Machado, Vol. 3, 2016. p. 2393.

¹⁴⁸ Artigo 14 Tratado de Funcionamento da Unión Europea " Sen prexuízo do artigo 4 do Tratado da Unión Europea e dos artigos 93, 106 e 107 do presente Tratado, e á vista do lugar que os servizos de interese económico xeneral ocupan entre os valores comúns da Unión, así como do seu papel na promoción da cohesión social e territorial, a Unión e os Estados membro, conforme as súas competencias respectivas e no ámbito de aplicación dos Tratados, velarán

93) Por tanto, considera este Pleno que sería conveniente adoptar instrumentos que eviten esa exclusión financeira e, aínda que non é función das autoridades de competencia definir as políticas públicas, se poden achegar propostas para que o desenvolvemento destas sexa o máis eficiente posible para o mercado.

Como sinalou a CNMC "Para valorar se esta intervención está adecuadamente xustificada, hai que realizar unha análise detallada dos seus beneficios e custos para promover o acceso a efectivo. Esta valoración debe ser realizada polas autoridades públicas competentes en cada caso, xeralmente a nivel provincial ou municipal, xa que contarán co detalle necesario para poder establecer se é necesario intervir, e como. Neste sentido, a análise sobre a posibilidade de establecer unha medida de apoio público, así como o deseño da mesma, debe seguir os principios de necesidade, proporcionalidade e non discriminación. Así, garantirase que a política se introduza só naqueles casos nos que así sexa necesario e, ademais, fomentárase que se deseñe da mellor maneira posible, en beneficio das arcas públicas e dos cidadáns."¹⁴⁹ e a propia CNMC realizou unha serie de propostas sobre as medidas de subvención e contratación pública realizadas polas diferentes administracións para garantir o acceso ao efectivo que poderían ser obxecto de mellora no futuro, medidas que tratan de fomentar unha maior competencia entre os operadores.

En todo caso, a adopción de instrumentos que poidan aprobar as administracións públicas para evitar situacións de exclusión no acceso ao efectivo non deben de reducir a competencia e deben de atender aos principios de regulación económica eficiente. Pero tamén é certo que entre os supostos de razón imperiosa de interese xeral atópase o da protección dos consumidores o que podería xustificar a adopción de medidas que, aínda que distorzan a competencia sexa precisa para o cumprimento dese interese xeral sempre que non exista ningún outro medio de intervención que sexa menos restritivo e que o resultado desde o punto de vista dos custos e os beneficios sexan o máis favorable para os cidadáns.

por que estes servizos actúen conforme principios e condicións, en particular económicas e financeiras, que lles permitan cumprir o seu labor. O Parlamento Europeo e o Consello establecerán estes principios e condicións mediante regulamentos, con arranxo ao procedemento lexislativo ordinario, sen prexuízo da competencia que incumbe aos Estados membro, dentro do respecto aos Tratados, para prestar, encargar e financiar estes servizos".

¹⁴⁹ Estudo sobre o servizo de retirada de efectivo a través de caixeiros automáticos, E/CNMC/003/21, do 14 de xuño de 2022.

Pero hai que ter en conta que en caso de consideración dunha actividade¹⁵⁰ como SIEG terá como consecuencia a posibilidade de impoñer aos operadores nese mercado dunha obrigaón de servizo público (OSP), o que supoñería no sector bancario ir máis aló da actual actividade de regulación e supervisión que realiza o Estado, pasando a impoñer medidas obrigatorias que deberán ir acompañadas dunha compensación no caso de que a contraprestación obtida por esas entidades non cubran o custo dese servizo¹⁵¹ como así sucede con outros servizos de interese económico xeneral onde existen compensacións xa sexan abonadas polos propios usuarios xa sexan públicas ou mixtas.

94) Con independencia da valoración que as respectivas administracións deben de facer dos benéficos e custos da adopción desas medidas, así como dos principios de necesidade, proporcionalidade e non discriminación, este Pleno, analizando os resultados obtidos que no ámbito da CCAA de Galicia tiveron as adoptadas pola administración autonómica consistentes na instalación de caixeiros coa finalidade de incentivar e fomentar a prestación de servizos bancarios básicos, considera que as mesmas permitiron reducir, de forma considerable, o número de municipios que carecían de acceso ao efectivo sen unha grave distorsión á competencia e que supuxo a aminoración de riscos de expulsión da vida económica ou social para unha parte da poboación rural.

95) Con todo, como xa sinalou este Informe, na execución destas medidas públicas conflúe en España a actuación de múltiples administracións públicas (Comunidades Autónomas, Deputacións e mesmo concellos), que interveñen con distintos instrumentos (subvencións, licitacións públicas, convenios). A iso hai que engadir os examinados protocolos e proxectos de lei que podería incorporar a novos operadores públicos e privados.

Todo isto debe de facernos expor, desde un punto de vista de técnica regulatoria e de eficiencia, se é correcta esta situación de concorrencia de múltiples administracións na prestación do servizo con múltiples instrumentos ou se debería de ser unha única administración (a Administración Central) a que asumise a súa xestión como obrigaón de servizo público. Con iso asegurárase:

¹⁵⁰ Como a garantía do acceso ao efectivo en pequenos concellos en zona rurais

¹⁵¹ Contraprestación que deberán de cumprir os criterios establecidos na sentenza do Tribunal de Xustiza, do 24 de xullo de 2003, asunto C-280/00, Altmark Trans para non ser cualificada como axuda de Estado.

- a) unha coordinación en todo o territorio de España para garantir unha prestación uniforme e xeneralizada dese acceso ao efectivo en todo o ámbito do territorio nacional onde sexa necesaria,
- b) un uniforme sistema de contraprestación, xa sexa polos propios usuarios ou público, evitando a posibilidade de sistemas de compensación que produzan desvantaxes competitivas artificiais,
- c) unha clara delimitación do interese xeral que concorre nese suposto que permitiría determinar os territorios nos que o acceso ao numerario actúa como condición necesaria para garantir a participación na vida económica,
- d) unha maior coordinación coas funcións de regulación e supervisión bancaria, e
- e) Unhas regras comúns nas licitacións.

O parecer deste Pleno é que esa única administración que debería asumir esas funcións debería de ser a Administración do Estado despois de que esta situación de exclusión financeira afecta a territorios de todas as comunidades autónomas e que é a administración que ten a competencia exclusiva en materia de ordenación do crédito e banca.

XII.- CONCLUSIÓN

1.º.- A partir do ano 2009 coa finalidade de preservar a viabilidade do sistema financeiro, manter a confianza dos investidores e corraxir os desequilibrios acumulados nos anos de expansión, desde os poderes públicos puxéronse en marcha unha serie de medidas entre as que se atopaba os procesos de concentración e aumento de tamaño das entidades financeiras.

2.º.- A evolución do Índice Herfindhal-Hirscham acredita o forte incremento do grao de concentración no mercado español o que pode facilitar os comportamentos colusivos e a coordinación tácita entre as principais entidades e que daría lugar a unha redución da competencia no mercado. Pero hai que sinalar que o mercado bancario é un mercado extraordinariamente complexo cuxo funcionamento competitivo depende da confluencia e interacción de múltiples

factores, polo que o seu grao de concentración non é o único factor determinante do nivel de competencia.

3.º.- A redución do número de entidades financeiras en España foi acompañada dunha redución importante do número de oficinas das entidades de depósito que implicou en 15 anos en España desaparecesen o 60% das oficinas das entidades de depósito. Este proceso parece non concluír, xa que desde xuño 2021 a xuño de 2022 produciuse unha forte redución do número de oficinas de entidades de depósito en España, fundamentalmente de bancos. De acordo cos datos do Banco de España entre esas dúas datas pecháronse 2.798 oficinas que supoñen o 13,43% de todas as de España.

4.º.- O proceso de concentración horizontal das entidades bancarias que se está producindo en España desde hai anos e a repercusión que o mesmo tivo en Galicia poderían obstaculizar de maneira significativa a competencia na medida en que con el refórzase a posición dominante de determinadas entidades bancarias e prodúcese unha significativa redución de competidores, o que fai xurdir estruturas oligopolísticas neste mercado, un mercado que pode resultar especialmente proclive a unha coordinación das empresas para subir os prezos, pactar políticas comerciais ou prexudicar doutra maneira á competencia e aos consumidores.

5.º.- A existencia dun mercado de estrutura oligopolística, con poucos operadores, non é por si mesma condición suficiente para deducir a existencia de condutas antitrust, xa que existen mercados dese tipo con dous ou tres operadores nos que existe un alto nivel de rivalidade e que son moi competitivos. O grao de competencia non depende só de estruturásea do mercado senón tamén, e de forma esencial, da conduta dos operadores.

6.º.- A redución do número de oficinas das entidades de depósito en España desde decembro do 2016 ata xuño de 2022 foi do 37,07% desaparecendo neste período 10.618 oficinas. O maior número de peches foi na Comunidade Autónoma de Baleares (47,07%) e o menor en Aragón (23,01%). En cifras absolutas en Cataluña pecharon 2.247 oficinas de entidades de depósito e en Madrid 2.036. En Galicia, neste mesmo período, a diminución foi do 35,70%, inferior á media española.

7.º.- A redución do número de oficinas de entidades bancarias desde decembro do 2016 ata xuño de 2022 presenta parámetros similares en toda España cunha pinza



de oficinas bancarias pechadas entre o 49,75% de Baleares e o 48,11% de Valencia e o 26,83% de Andalucía e o 28,24% de Navarra. A media en España foi do 42,47% pechándose nese período 10.231 oficinas de entidades bancarias. En cifras absolutas a Comunidade autónoma con maior número de oficinas pechadas é Cataluña con 1.929, seguida de Madrid con 1.498 e de Andalucía con 1.274. Galicia está por baixo da media de España cun 37,08% de peches nese período.

8.º.- A cociente «habitantes/oficina», é dicir o número de habitantes que corresponderían por unha oficina bancaria, a máis alta téñena Canarias e Valencia e a máis baixa A Ríoxa e Estremadura, sendo a media en España de 2.838,42 habitantes por oficina. Galicia está por baixo da media de España con 2.534,09 habitantes por oficina bancaria.

9.º.- Desde o punto de vista das oficinas de entidades financeiras, o mercado bancario galego a data do 30 de xuño de 2022 determínase da seguinte maneira:

- a) Existe unha entidade bancaria, ABANCA, que é o titular do 42,52% das sucursais abertas en Galicia.
- b) Existen 3 entidades bancarias cunha porcentaxe similar de oficinas (entre o 14,86% e o 11,34%) que son CAIXABANK, BBVA e SANTANDER. A suma das tres supón o 40,38% das oficinas abertas en Galicia.
- c) Existe un terceiro bloque que estaría constituído polo resto das entidades de depósito con oficina aberta en Galicia que serían titulares do 17,10% das oficinas, sendo titulares dúas delas (SABADELL e CAIXA RURAL GALEGA) do 64,57 dese 17,10%.

10.º.- Desde 2016 pódese observar un incremento da posición de prevalencia no mercado bancario galego por parte de ABANCA, pero tamén se pode deducir que ese incremento é consecuencia de ser esta entidade máis moderada que outras no peche do número das súas oficinas na Comunidade Autónoma de Galicia.

11.º.- Existen no mercado bancario galego unha serie de circunstancias que permiten considerar que existe un elevado nivel de competencia entre os operadores a pesar de ser o mercado bancario un oligopolio e, en consecuencia, pódese afirmar que aínda que o nivel de concentración existente no mercado bancario galego é máis elevado do que sería desexable, non se pode concluír que a estrutura do devandito mercado presente unhas características que leven aos operadores para considerar que a mellor estratexia sexa a de coordinación expresa



ou tácita entre todos eles para subir os prezos no mercado ou pactar prácticas comerciais.

12.º.- Aínda que é certo que nas zonas rurais máis despoboadas o peche de oficinas foi menor que nas cidades, existe un risco de exclusión financeira para os veciños das zonas menos poboadas e onde a poboación está máis envellecida por falta de acceso ao efectivo. Este risco prodúcese nesas zonas rurais con independencia do nivel de renda *per cápita* da Comunidade Autónoma onde se atope esa poboación.

13.º.- Só existen en Galicia seis concellos nos que non se garante aos seus veciños a accesibilidade financeira. Estes representan o 1,91% do total, polo que o 98,09% dos concellos de Galicia ten accesibilidade a servizos bancarios. Así a teñen todos os concellos das provincias de Pontevedra e Coruña e só carecen dela un concello na provincia de Lugo e 5 na provincia de Ourense. En España en 3.230 municipios os seus habitantes non teñen esa accesibilidade ao non ter nin oficina de entidade de depósito, nin caixeiro automático, nin axente bancario, nin oficina de correos nin oficina móbil.

14.º.- Galicia é as segunda CCAA de España coa maior porcentaxe de concellos no seu territorio no que teñen garantida a accesibilidade ao numerario os seus residentes, sendo só superada por Canarias. A media en España de concellos sen accesibilidade financeira é do 39,72% mentres que en Galicia sitúase no 1,91%. Só existen catro CCAA en España cunha porcentaxe de concellos sen oficina, caixeiro, axente, oficina de correos, oficina móbil inferior ao 5%, e entre elas atópase Galicia.

15.º.- Co obxectivo de evitar a exclusión financeira en relación co servizo de retirada de efectivo en concellos rurais, desde hai uns anos diferentes administracións (Comunidades Autónomas, Deputacións e Concellos) utilizaron diversos instrumentos para fomentar a instalación de instrumentos de acceso ao efectivo, principalmente caixeiros automáticos, en municipios que carecen dos mesmos. Estas medidas de carácter público consistiron ou ben en subvencións e axudas á instalación e ao mantemento dos caixeiros ou ben a través de licitacións públicas ou de convenios con operadores de caixeiros. En Galicia a Orde do 18 de xuño de 2021 da Consellería de Facenda e Administración Pública estableceu as bases das subvencións.

16.º.- Todas estas medidas públicas que se adoptaron implicaron a múltiples administracións públicas (Comunidades Autónomas, Deputacións e mesmo

concellos) e que actuaron con diversos instrumentos xurídicos (subvencións, licitacións públicas, convenios) o que fai conveniente a súa coordinación para unha prestación uniforme e xeneralizada das mesmas en todo o ámbito do territorio nacional onde sexa necesaria. En todo caso, como calquera outra intervención dos poderes públicos no mercado, deberá de analizarse se a mesma está adecuadamente xustificada, examinando os seus custos e beneficios e en todo caso, deberá de cumprir os principios de necesidade, proporcionalidade e non discriminación.

17.º.- Este Pleno considera que a exclusión no acceso ao efectivo móstrase como manifestación dun fallo de mercado que se produce cando o propio mercado non é capaz de asignar recursos de forma eficiente e estima que sería conveniente adoptar instrumentos públicos para evitar esa exclusión financeira. Pero hai que ter en conta que para a adopción desas medidas será necesario realizar unha análise dos beneficios e custos das mesmas e seguir na súa aplicación os principios de necesidade, proporcionalidade e non discriminación, para os efectos de garantir que só se actúa naqueles casos en que sexa imprescindible, evitando unha intervención innecesaria en dano dos mercados.

18.º.- Este Pleno considera que o correcto desde un punto de vista de técnica regulatoria e de eficiencia, é que, en caso de ser necesaria unha intervención pública, esta sexa realizada por unha única administración e non por múltiples administracións con múltiples instrumentos. Con iso asegurárase unha coordinación en todo o territorio de España, un uniforme sistema de contraprestación, unha clara delimitación do interese xeral que concorre nese suposto, unha maior coordinación coas funcións de regulación e supervisión bancaria e unhas regras comúns nas licitacións. Considera tamén que esa única administración que debería asumir esas funcións debería de ser a Administración do Estado.