

ESTUDIO SOBRE EL SERVICIO DE RETIRADA DE EFECTIVO A TRAVÉS DE CAJEROS AUTOMÁTICOS

E/CNMC/003/21

Colección Estudios de mercado

[E/CNMC/003/21](#)

ISSN: 2792-5919

14 de junio de 2022

www.cnmc.es

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) elabora la Colección Estudios de Mercado, utilizando una óptica de promoción de la competencia y de buena regulación, con la finalidad de emitir recomendaciones, no vinculantes, a Administraciones Públicas o a otros agentes con el objetivo de que la mejora en la competencia conduzca a la protección del bienestar y el interés general.

La CNMC difunde los estudios de mercado que componen la colección a través de su página web oficial: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/mejora-regulatoria/estudios> o web repositorio CNMC.

Se permite la reproducción solo si se cita la fuente.

ISSN: 2792-5919
Colección Estudios de Mercado
Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
[Estudio sobre servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos](#)
E/CNMC/003/21
<https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00321>
© CNMC, 2022

ESTUDIO SOBRE EL SERVICIO DE RETIRADA DE EFECTIVO A TRAVÉS DE CAJEROS AUTOMÁTICOS

E/CNMC/003/21

RESUMEN: El servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos tradicionalmente ha formado parte de las actividades del sector bancario. Desde la crisis de 2008, el sector financiero en España viene experimentando un proceso de digitalización y reducción del número de oficinas bancarias y, consecuentemente, del número de cajeros. Los más afectados por este proceso son los habitantes que viven en zonas con baja densidad de población y las personas de edad más avanzada. Dadas estas circunstancias, el estudio, elaborado a petición de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, incorpora un análisis pormenorizado del servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos y de su coste efectivo de provisión, enmarcado en el sector bancario que es el principal proveedor de estos servicios. Desde la óptica de la competencia y los principios de regulación económica eficiente, se formulan una serie de recomendaciones al objeto de diseñar medidas de intervención pública para favorecer la inclusión financiera.

PALABRAS CLAVE: cajeros automáticos, pagos con tarjeta, bancos, inclusión financiera, competencia, zonas despobladas.

CÓDIGOS JEL: G28, L40, H25, R59.

CONTENIDO

ÍNDICE DE ABREVIATURAS.....	7
GLOSARIO.....	8
RESUMEN EJECUTIVO	11
1. INTRODUCCIÓN	15
2. ANTECEDENTES.....	18
2.1. Antecedentes nacionales	18
2.2. Antecedentes internacionales.....	21
3. CARACTERIZACIÓN JURÍDICA	26
3.1. Regulación del servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos	28
3.1.1. <i>Marco regulatorio europeo</i>	28
3.1.2. <i>Marco regulatorio nacional</i>	29
3.1.2.1. Regulación en materia de comisiones.....	30
3.1.2.2. Regulación en materia de cuentas de pago básicas	32
3.1.2.3. Regulación en materia de accesibilidad y de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica	34
3.1.2.4. Regulación en materia de ocupación de espacios administrativos....	36
3.1.3. <i>Normativa autonómica y municipal</i>	36
3.2. Regulación de los sistemas de retirada de efectivo alternativos a los cajeros automáticos.....	37
3.3. Regulación de los sistemas de pago con tarjeta.	41
3.3.1. <i>Estructura y operadores intervinientes</i>	41
3.3.2. <i>Regulación de las tasas de intercambio aplicables a los pagos con tarjeta</i>	43
4. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA.....	45
4.1. El uso de efectivo y los servicios de acceso al efectivo.....	45
4.1.1. <i>El uso del efectivo como medio de pago</i>	47
4.1.2. <i>Los servicios de acceso al efectivo</i>	49
4.1.3. <i>Evolución reciente del sector bancario español</i>	52
4.1.4. <i>El uso de medios de pago alternativos al efectivo</i>	55

4.2.	La red de cajeros automáticos.....	60
4.2.1.	<i>El parque de cajeros automáticos en España</i>	60
4.2.2.	<i>La distribución de los cajeros automáticos por municipios</i>	62
4.2.3.	<i>Estructura empresarial de la oferta de cajeros automáticos</i>	70
4.3.	Las comisiones por acceso y retirada de efectivo	76
4.3.1.	<i>Las comisiones por acceso a los servicios de retirada de efectivo....</i>	76
4.3.2.	<i>Las comisiones por retirada de efectivo en cajeros automáticos: situación actual.....</i>	81
4.3.3.	<i>Evolución de las comisiones por retirada de efectivo en cajeros automáticos</i>	83
4.4.	Aspectos que influyen en la instalación de cajeros automáticos	87
4.4.1.	<i>Tipos de cajeros automáticos y servicios prestados.....</i>	88
4.4.2.	<i>Las razones apuntadas para la instalación de cajeros automáticos ..</i>	89
4.4.3.	<i>Los costes de los cajeros automáticos</i>	90
4.5.	Sistemas de retirada de efectivo alternativos a los cajeros	101
4.5.1.	<i>Las oficinas móviles (“ofibuses”)</i>	101
4.5.2.	<i>Cashback y cash-in-shop</i>	102
4.6.	Medidas para facilitar el acceso a efectivo	107
4.6.1.	<i>Medidas de apoyo público</i>	107
4.6.2.	<i>Medidas de apoyo privadas.....</i>	112
5.	ANÁLISIS DE POSIBLES MEDIDAS PARA ABORDAR LA EXCLUSIÓN FINANCIERA	116
5.1.	Regulación de las comisiones por retirada de efectivo en cajeros ..	116
5.2.	Sistemas alternativos de acceso a efectivo: <i>cashback</i> y <i>cash-in-shop</i>	119
5.3.	Medidas de apoyo público a la disponibilidad de sistemas de acceso a efectivo y a la inclusión financiera	121
5.4.	Desarrollo de programas de educación financiera	125
6.	CONCLUSIONES	127
6.1.	El uso de efectivo como medio de pago se ha reducido en los últimos años, pero sigue siendo importante para la población, especialmente para las personas más jóvenes y las de mayor edad.....	127

6.2.	El número de cajeros automáticos, que son el principal punto de acceso al efectivo en España, se ha reducido significativamente en los últimos 15 años.	128
6.3.	Existe un riesgo de exclusión financiera por falta de acceso al efectivo en las zonas menos densamente pobladas, donde la población está relativamente más envejecida.	128
6.4.	La competencia en el sector financiero puede contribuir a una mayor inclusión financiera.	129
6.5.	Las medidas de intervención pública para favorecer la inclusión financiera deben regirse por los principios de regulación económica eficiente.....	130
6.6.	La regulación de las tasas de intercambio por retirada de efectivo en cajeros puede tener costes que es preciso evaluar adecuadamente.	130
6.7.	Existen sistemas alternativos a los cajeros automáticos para favorecer el acceso al efectivo.	131
6.8.	Las medidas públicas para fomentar la instalación de cajeros automáticos deben estimular la competencia.....	131
6.9.	El asesoramiento de las autoridades de competencia a las instituciones en materia de competencia y de regulación eficiente puede resultar de utilidad en la modificación del marco legislativo y el diseño de medidas regulatorias y de intervención pública	132
7.	RECOMENDACIONES	133
	PRIMERA. Desarrollar el marco normativo para favorecer la adopción por el mercado de los servicios de <i>cashback</i> y <i>cash-in-shop</i>	133
	SEGUNDA. Adoptar diseños de contratación pública y de concesión de subvenciones que estimulen la competencia	133
	ANEXO 1. COMPARATIVA INTERNACIONAL DE LAS COMISIONES POR RETIRADA DE EFECTIVO	135
	ANEXO 2. DOCUMENTO INFORMATIVO DE LAS COMISIONES, ESTADO DE COMISIONES Y SITIO WEB DE COMPARACIÓN.....	137
	BIBLIOGRAFÍA	138

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ACCO	Autoritat Catalana de la Competència
BCE	Banco Central Europeo
BdE	Banco de España
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
ECN	European Competition Network
IGN	Instituto Geográfico Nacional
INE	Instituto Nacional de Estadística
IVAE	Índice de Vulnerabilidad en el Acceso al Efectivo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
TPV	Terminal en Punto de Venta
UE	Unión Europea

GLOSARIO

Cajeros automáticos: dispositivos electrónicos que, principalmente, permiten la retirada de efectivo por parte del titular de una tarjeta de pago. Se incluyen tanto los situados en las oficinas bancarias como los desplazados.

Clientes ajenos: cualquier tenedor de un instrumento de pago que realiza una retirada de efectivo en un cajero automático que no forma parte de la red de cajeros de la entidad emisora.

Clientes propios: cualquier tenedor de un instrumento de pago que realiza una retirada de efectivo en un cajero automático que forma parte de la red de cajeros de la entidad emisora.

Comisión directa: toda comisión o retribución cobrada directamente por un operador de cajeros automáticos a un cliente ajeno por el servicio de retirada de efectivo.

Entidad adquirente: aquel proveedor de servicios de pago definido de conformidad con el artículo 3.32 del Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, que opera una red de cajeros automáticos.

Entidad adquirente de TPV: aquel proveedor de servicios de pago definido de conformidad con el artículo 3.32 del Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre que facilita a un comercio el dispositivo mecánico o electrónico (TPV) a través del cual tendrá lugar la captación de los datos relevantes de las tarjetas de los clientes a efectos de autorizar la transacción de pago.

Entidad emisora: aquel proveedor de servicios de pago definido de conformidad con el artículo 3.32 del Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, que proporciona una tarjeta de pago, ya sea de crédito, de débito o monedero. Las operaciones efectuadas con dicho instrumento de pago se liquidarán, habitualmente, en la cuenta que el titular de la tarjeta haya designado a tal efecto de entre las que mantenga con la entidad emisora.

Operador de cajeros automáticos: aquel proveedor de servicios de pago definido de conformidad con el artículo 3.32 del Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, sea o no también una entidad emisora, que opera una red de cajeros automáticos.

Operador independiente de cajeros automáticos: aquel proveedor de servicios de pago definido de conformidad con el artículo 3.32 del Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre que, no siendo una entidad emisora, opera una red de cajeros automáticos.

Tarjetas de crédito: instrumento de pago cuyo uso implica el adeudo diferido del importe de la transacción sobre el saldo existente en la cuenta bancaria asociada a la tarjeta de pago. En el contrato entre la entidad emisora del citado instrumento de pago y el titular del mismo se fijarán el plazo de adeudo, las condiciones económicas y el límite del crédito.

Tarjetas de débito: instrumento de pago cuyo uso implica el adeudo inmediato del importe de la transacción sobre el saldo existente en la cuenta bancaria asociada a la tarjeta de pago.

Tarjetas de empresa: cualquier instrumento de pago basado en una tarjeta emitido a empresas, a entidades del sector público o a personas físicas que trabajen por cuenta propia, cuya utilización esté restringida a los gastos profesionales y cuyos pagos se carguen directamente a cuentas de su titularidad.

Tasa de descuento: toda comisión o retribución pagada por el beneficiario de la operación de pago a su proveedor de servicios de pago por cada operación realizada a través de una TPV y mediante tarjeta compuesta por la tasa de intercambio, la comisión de procesamiento y del sistema de pagos y el margen de la adquirente de TPV.

Tasa de intercambio por pagos con tarjeta: toda comisión o retribución pagada, directa o indirectamente, por cada operación efectuada entre los proveedores de servicios de pago del ordenante y del beneficiario que intervengan en una operación de pago mediante tarjeta.

Tasa de intercambio por retirada de efectivo en cajeros automáticos: toda retribución pagada por la entidad emisora del instrumento de pago empleado para la retirada de efectivo en un cajero automático por parte de un cliente ajeno. A lo largo de este estudio se entenderá incluida dentro de esta definición la comisión a la que se refiere la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre.

Terminal en Punto de Venta (TPV): dispositivos electrónicos situados en los puntos de venta de productos o servicios en los que se efectúan las correspondientes comprobaciones y autorizaciones previas a la aceptación de la tarjeta como pago de la transacción comercial. En España, todos los terminales permiten operar, indistintamente, con tarjetas de crédito o de débito.

Zonas con poca población: a efectos de este estudio y, en línea con la definición incluida en el apartado 166.2) de la Comunicación de la Comisión Europea relativa a las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional

(2021/C 153/01) se entenderá por zonas con poca población aquellos municipios con menos de 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado.¹

¹ La citada Comunicación establece que se entenderán por zonas con poca población “las regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km² o NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por km²”. Se ha empleado el umbral relativo al nivel 3 de la Nomenclatura de Unidades Territoriales para Estadísticas (NUTS, por sus siglas en inglés) al ser éste el que más se aproxima a la definición de municipio.

RESUMEN EJECUTIVO

El servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos tradicionalmente ha formado parte de las actividades del sector bancario. Desde la crisis de 2008, el sector financiero en España viene experimentando un proceso de reducción del número de oficinas bancarias como consecuencia, principalmente, de dos fenómenos: (i) por un lado, las operaciones de concentración del sector bancario han dado lugar a cierres de oficinas bancarias y de los cajeros automáticos vinculados a estas; (ii) por otro, una mayor digitalización en la provisión de los servicios financieros. Además, la distribución de los cajeros automáticos a lo largo del territorio español dista de ser uniforme, resultando en que, en general, los municipios menos poblados no disponen de oficinas bancarias ni cajeros automáticos. Esta situación puede limitar las opciones de acceso al servicio de retirada de efectivo en las zonas con menor densidad de población.

En este contexto, la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital del Congreso de los Diputados aprobó en su sesión de 29 de abril de 2021 una Proposición no de Ley por la que instó al Gobierno a solicitar a la CNMC la elaboración de un informe sobre esta cuestión, con el objeto de evaluar la cuantía del coste del servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos en forma de comisión. A partir de dicha solicitud y, a la vista del relevante impacto que esta materia tiene sobre el bienestar de los consumidores, se planteó la realización de un estudio sobre los servicios de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos. El objeto del estudio es analizar el funcionamiento del servicio de retirada de efectivo para ayudar a identificar las medidas de intervención pública que pueden ser más eficaces para facilitar el acceso a efectivo en beneficio del consumidor final.

El estudio alcanza una serie de conclusiones relevantes sobre el uso y la disponibilidad de efectivo, así como sobre las formas de intervención.

En primer lugar, se constata que el uso de efectivo como medio de pago se ha reducido en los últimos años, pero sigue siendo importante para la población, especialmente para las personas más jóvenes y las de mayor edad. Igualmente, el número de cajeros automáticos, que son el principal punto de acceso al efectivo en España, se ha reducido significativamente en los últimos 15 años. Dicha reducción, junto con la distribución existente de los cajeros en España, hace que **un 55% de los municipios, en donde reside en torno a un 3% de la población, carezcan de cajero**. En estas zonas, que se distinguen por estar menos densamente pobladas y contar con una población relativamente más

envejecida, existe un riesgo de exclusión financiera en cuanto a la falta de acceso al efectivo.

En segundo lugar, **la competencia en el sector financiero puede contribuir a una mayor inclusión financiera**, ya que, entre otras cosas, puede fomentar que se incremente la oferta de servicios de acceso a efectivo. Por lo tanto, las herramientas de defensa de la competencia, como el control de concentraciones y la persecución de las prácticas anticompetitivas, pueden ser de utilidad para favorecer mayores niveles de acceso a efectivo y, así, combatir la exclusión financiera.

En tercer lugar, **las medidas de intervención pública deben regirse por los principios de regulación económica eficiente**. Así, las medidas públicas, regulatorias o de otro tipo, deben adoptarse únicamente cuando sean aptas para contribuir a una razón imperiosa de interés general (principio de necesidad) y cuando no existan otras alternativas de intervención menos restrictivas (principio de proporcionalidad).

En cuarto lugar, el estudio analiza **la regulación de (los niveles de) las tasas de intercambio por retirada de efectivo en cajeros y concluye que puede tener costes que es preciso evaluar adecuadamente**. Por una parte, pueden desincentivar la instalación de cajeros. Por otra parte, pueden servir como punto focal y favorecer que los operadores incrementen sus tasas de intercambio hasta el nivel máximo permitido. Por último, su determinación no está exenta de complejidad: los costes de operación de los cajeros son muy variables en función de factores como el tipo de cajero, sus funcionalidades o su localización.

En quinto lugar, se han identificado **sistemas alternativos a los cajeros automáticos para favorecer el acceso al efectivo**. Los sistemas de *cashback* y *cash-in-shop*, que permiten acceder a efectivo en establecimientos minoristas y están escasamente desarrollados en España, pueden ampliar el número de puntos de acceso a efectivo de manera notable. La ausencia de regulación específica de estos servicios puede suponer un desincentivo para que los operadores los impulsen.

En sexto lugar, otro mecanismo para promover el acceso a efectivo son las medidas públicas para fomentar la instalación de cajeros automáticos. En España se han llevado a cabo **procedimientos de contratación pública y de ayudas públicas** en este sentido. Para que funcionen correctamente deben estimular la competencia. En primer lugar, deben evitar un efecto expulsión sobre la oferta de cajeros y servicios financieros que genera el mercado. En segundo lugar, deben diseñarse correctamente, siguiendo los principios de regulación

económica eficiente, para no distorsionar la competencia y aprovechar los beneficios de la misma.

Las autoridades de competencia, por su parte, pueden asesorar a las instituciones en cuanto a modificaciones del marco legislativo y el diseño de medidas regulatorias y de intervención pública. **La CNMC tiene una función consultiva sobre cuestiones relacionadas con el buen funcionamiento y la competencia en los mercados.** Esta función puede resultar particularmente útil para que las Cámaras Legislativas, el Gobierno, los departamentos ministeriales, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones locales y otras entidades públicas que desarrollen o impulsen normas de cualquier rango y otras medidas de intervención pública puedan evaluar y anticipar mejor el posible impacto sobre la competencia en los mercados de sus iniciativas e identificar las alternativas más eficientes para lograr la consecución del interés general.

Con objeto de dar repuesta a los retos mencionados, promover una mayor inclusión financiera y un mejor acceso al servicio de retirada de efectivo, la CNMC propone en este Estudio dos recomendaciones. Estas recomendaciones tienen un carácter complementario entre sí, siendo su aplicación conjunta la solución más adecuada para mitigar la falta de acceso al servicio de retirada de efectivo y fomentar la inclusión financiera.

A continuación, se exponen las recomendaciones propuestas por la CNMC:

PRIMERA. Desarrollar el marco normativo para favorecer la adopción por el mercado de los servicios de *cashback* y *cash-in-shop*

Los servicios de *cashback* y *cash-in-shop* representan una solución con gran potencial para ampliar la oferta de acceso a efectivo y poder dar respuesta, al menos parcialmente, al reto que supone hoy el acceso al efectivo para determinadas zonas o colectivos. Ambos servicios representan una fuente alternativa de acceso al efectivo y un canal complementario a los ya existentes.

Para facilitar el desarrollo del *cashback* y *cash-in-shop* sería recomendable una regulación expresa de estos servicios. Un marco normativo específico podría dar una mayor seguridad jurídica y facilitar una mayor implantación del servicio. Junto con esta reforma, todas las medidas públicas que puedan fomentar la introducción de terminales TPV en los establecimientos minoristas no solo facilitarían el desarrollo del servicio de *cashback* y *cash-in-shop*, sino que contribuirían a ampliar las opciones de pago de los particulares.

SEGUNDA. Adoptar diseños de contratación pública y de concesión de subvenciones que estimulen la competencia

La CNMC valora positivamente la utilización de mecanismos de ayudas públicas y contratación pública para favorecer la inclusión financiera en relación con el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos, siempre que su beneficio social supere sus costes, no expulsen ni desincentiven la oferta de servicios de acceso al efectivo provista por el mercado y su diseño no incorpore barreras a la competencia no justificadas.

Para que el diseño de las herramientas de intervención sea respetuoso con la competencia y los principios de regulación económica eficiente, se recomienda a las Administraciones Públicas que sigan las recomendaciones de la CNMC para la contratación pública y las ayudas públicas, en particular, la [Guía sobre contratación pública y competencia](#) (2011) y sus actualizaciones (por el momento, [La planificación de la contratación pública](#), (2021)) y los [Decálogos sobre regulación, contratación pública y ayudas públicas](#) (2021).

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe, que responde a una petición formulada por el Congreso de los Diputados y trasladada a esta Comisión por la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa (SEEA), contiene un estudio pormenorizado del servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos desde la óptica de la competencia y los principios de regulación económica eficiente.

La naturaleza esencial del sector financiero para el conjunto de la economía, junto con el hecho de que presente fallos de mercado (tales como información imperfecta o externalidades), justifican que esté sometido a regulación. Su importancia y nivel de regulación también explican el interés de las autoridades de competencia y la pertinencia de valorar continuamente si la intervención pública se ajusta a los principios de regulación económica eficiente.

La competencia en el sector financiero contribuye a mejorar las condiciones de acceso de los consumidores a los servicios de pago, ahorro, aseguramiento y préstamo, así como a acceder a los mejores proyectos de inversión. En el pasado reciente, esta Comisión ha estudiado los fenómenos de innovación en el sector financiero como consecuencia de la digitalización, y ha recomendado revisar determinados aspectos troncales de su regulación para incrementar la competencia de forma compatible con la regulación y supervisión que buscan mantener la buena salud del canal financiero.²

El uso de efectivo como medio de pago se ha reducido muy notablemente en los últimos años. La pandemia ha supuesto un acelerador de la tendencia histórica hacia la sustitución del efectivo por otros sistemas, como los pagos con tarjeta, hoy medio de pago preferido de los ciudadanos en España. No obstante, el empleo del efectivo sigue siendo importante, especialmente para determinados segmentos de población más vulnerables como, por ejemplo, las personas de mayor edad o aquellos con menores competencias digitales.

La utilización de cajeros automáticos es el medio más habitual para obtener efectivo en España. De hecho, España tiene uno de los parques de cajeros automáticos más extensos de nuestro entorno, que, en su mayor parte, es propiedad de entidades de crédito y se ubica en las oficinas bancarias. Desde la crisis iniciada en 2008 viene experimentándose un proceso de reducción del número de oficinas bancarias en España como consecuencia, principalmente, de las operaciones de concentración del sector bancario y de la creciente

² CNMC (2018). [Estudio sobre el impacto en la competencia de las nuevas tecnologías en el sector financiero \(Fintech\) \(E/CNMC/001/18\)](#).

digitalización en la provisión de los servicios financieros. Este fenómeno puede incidir en la disponibilidad de acceso a servicios bancarios, incluyendo la retirada de efectivo, especialmente en las zonas con menor densidad de población. Así, algo más del 3% de la población española vive en un municipio sin cajero automático en su término municipal.

Frente al cajero automático (y la retirada de efectivo en oficinas bancarias), en muchos países se viene observando un crecimiento de sistemas alternativos de acceso al efectivo, como el *cashback* y el *cash-in-shop*. En España, sin embargo, el alcance del *cashback* todavía es limitado en términos de puntos de venta, y el servicio de *cash-in-shop* aún no ha sido introducido.

En este marco, la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital del Congreso de los Diputados aprobó, en su sesión de 29 de abril de 2021, una Proposición no de Ley por la que insta al Gobierno a solicitar a la CNMC la elaboración de un informe sobre esta cuestión, con el objeto de evaluar la cuantía del coste del servicio en forma de comisión. Posteriormente, la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa remitió a la CNMC la solicitud.

La elaboración del presente estudio es, asimismo, coherente con el cometido y los objetivos de la CNMC. En concreto, la Actuación 138 del [Plan de Actuación 2021-2022](#) de la CNMC se refiere a “*Elaborar estudios en sectores que afecten de modo directo al bienestar de los ciudadanos, con énfasis en los colectivos más vulnerables [...]*”. Asimismo, las Actuaciones 168 y 170 del referido Plan recogen la importancia de colaborar con el resto de organismos públicos, estableciendo, respectivamente, los objetivos de “*Estrechar la relación y coordinación con los Ministerios*”, y “*Desarrollar orientaciones [...] para que la actuación de las Administraciones públicas en materia de regulación económica [...] sea consistente con los principios de competencia y favorezca una recuperación económica sostenible*”.

Para realizar este estudio, la CNMC ha recurrido a diversas fuentes de información:

- Dos rondas de requerimientos de información a más de 50 operadores (que conjuntamente son titulares de más del 90% del parque de cajeros automáticos en España).
- Diversas reuniones con operadores de cajeros automáticos y de medios alternativos de acceso al efectivo, así como con patronales del sector y asociaciones de consumidores especializadas en materia de servicios financieros.

- Una consulta a las autoridades de competencia del resto de Estados miembros de la UE a través de la European Competition Network (ECN).
- Análisis de la literatura académica y de informes nacionales e internacionales.
- Fuentes de datos abiertos de organismos públicos (Instituto Nacional de Estadística (INE), Instituto Geográfico Nacional (IGN), Banco de España (BdE). Se ha acudido también a otras fuentes de datos abiertos, como la información publicada por las entidades adquirentes de cajeros automáticos en sus sitios web oficiales.
- Por último, debe destacarse la colaboración institucional del BdE, tanto por las reuniones y conversaciones mantenidas como por la información aportada en contestación al requerimiento de información que les fue remitido. Sus aportaciones han sido fundamentales para la elaboración de este estudio.

El estudio consta de 7 apartados, incluyendo esta introducción. En el apartado 2 se hace un repaso de los principales antecedentes de competencia relacionados con el objeto del estudio, tanto de ámbito nacional como internacional. En los apartados 3 y 4 se realiza una caracterización jurídica y económica del servicio de retirada de efectivo en cajeros automáticos y de otros medios alternativos de retirada de efectivo. En el apartado 5 se realiza una valoración desde el punto de vista de la competencia y regulación económica eficiente de determinadas medidas de intervención pública para incentivar la instalación de cajeros. Por último, los apartados 6 y 7 recogen las principales conclusiones obtenidas del análisis y las recomendaciones para la adopción de medidas regulatorias coherentes con los principios de regulación económica eficiente.

2. ANTECEDENTES

En este apartado se presentan los principales informes y actuaciones de las autoridades de competencia relacionados con el objeto de este estudio y realizados hasta el momento. A tal fin, en primer lugar, se ofrece un repaso de los antecedentes nacionales y, en segundo lugar, de los internacionales.

2.1. Antecedentes nacionales

En una **perspectiva nacional** y desde el punto de vista de **defensa de la competencia**, entre las actuaciones recientes llevadas a cabo por la CNMC puede destacarse el expediente de la operación de concentración relativa a la fusión por absorción de BANKIA por CAIXABANK, autorizada en primera fase aunque subordinada al cumplimiento de los compromisos presentados por CAIXABANK.³ La operación consistió en la fusión de la tercera y la cuarta entidades del país, pasando a convertirse en líder en el mercado de servicios bancarios en todos los segmentos minoristas.

Dentro de los diferentes mercados estudiados en este expediente, también se analizó el mercado de cajeros automáticos. En este ámbito, se observó un potencial impacto negativo para los clientes de terceras entidades que tenían suscritos acuerdos con BANKIA, como ING, BANCO SABADELL y las entidades pertenecientes a la red EURO 6000. El perjuicio provenía de una posible ruptura de estos acuerdos como consecuencia de la fusión, particularmente perceptible en las localizaciones en las que la posición de BANKIA es especialmente relevante. Para solucionar este posible daño a la competencia, CAIXABANK se comprometió, en primer lugar, a ofrecer a los clientes de las entidades con acuerdos con BANKIA acceso a los cajeros de BANKIA antes de la operación durante 18 meses en las mismas condiciones previstas en los acuerdos suscritos. En segundo lugar, en el caso de cierre de cajeros de BANKIA, CAIXABANK adquirió el compromiso de dar acceso a estos clientes al cajero de su propiedad más próximo al cerrado. Dichas condiciones, junto con el resto de compromisos de CAIXABANK, fueron considerados adecuados por parte de la CNMC para solucionar los problemas de competencia que presentaba la operación.

³ [Expediente C/1144/20 - CAIXABANK / BANKIA.](#)

Cabe destacar también el expediente de concentración relativo a la fusión entre SERVIRED, SISTEMA 4B y EURO 6000.⁴ En 2018, estas tres empresas fusionaron sus ramas correspondientes a las funciones de esquema de pagos para crear la sociedad SISTEMAS DE TARJETAS Y MEDIOS DE PAGO, S.A. Tras la fusión, desaparecieron tanto SERVIRED como 4B. La única que sigue existiendo a día de hoy es EURO 6000, si bien esta no ejerce ninguna función como esquema de pagos, sino que su actividad se centra en servicios de consultoría a sus entidades adheridas.

Respecto a **conductas anticompetitivas**, puede destacarse el expediente incoado contra EURO 6000 a partir de una denuncia de ING BANK NV, Sucursal en España (ING) sobre la existencia de una estrategia común de denegación sistemática a ING (expresa y tácita) para acceder a la red de cajeros EURO 6000 en las mismas condiciones que las acordadas por sus miembros y que se aplicaban a otras entidades con las que EURO 6000 había llegado a acuerdos.⁵ Dicho expediente finalizó mediante una terminación convencional. El resultado fue la aceptación por parte de la CNMC de los compromisos de EURO 6000 para resolver los problemas de competencia que investigaba la CNMC y que suponían:

- La puesta en marcha de un nuevo sistema de comisiones formado por una comisión base, según las características de la entidad que solicitaba el acceso, estableciéndose descuentos por volumen.
- La publicación en la página web de EURO 6000 del nuevo sistema de comisiones, así como de los acuerdos recíprocos con terceros.
- EURO 6000 definió un procedimiento detallado para gestionar cada solicitud de acceso recíproco a su red por parte de terceras entidades.
- EURO 6000 asumió el compromiso de remitir a ING una oferta vinculante con el nuevo sistema de comisiones, comprometiéndose a formalizar con ING un acuerdo recíproco en el plazo de 15 días hábiles desde que ING aceptara formalmente dicha oferta.

Respecto a otras actuaciones de la CNMC, pueden destacarse los informes realizados conforme a lo dispuesto en la disposición adicional única del Real Decreto-Ley 11/2015, que encomienda a la CNMC la realización de un informe

⁴ [Expediente C/0911/17: SERVIRED/ SISTEMA 4B/ EURO 6000.](#)

⁵ [Expediente S/DC/0034/19 EURO 6000.](#)

anual “sobre los acuerdos o decisiones de las entidades de crédito para la determinación y aplicación de la comisión por la retirada de efectivo con tarjeta u otros instrumentos de pago.”⁶ Al amparo de este mandato, la CNMC realizó informes sobre cajeros en los años 2016 y 2018.⁷

En el **ámbito de la promoción de la competencia**, la CNMC llevó a cabo un informe sobre el impacto en la competencia de las nuevas tecnologías en el sector financiero E/CNMC/001/18 (*Fintech*, 2018) y los cambios que estas nuevas tecnologías aplicadas al sector financiero están produciendo en dicho sector financiero y en toda la economía. Este fenómeno se concreta en múltiples aplicaciones específicas, tales como: (i) las tecnologías de registro distribuido (*distributed ledger technologies*, DLT), (ii) los sistemas y servicios de pago, (iii) el asesoramiento y gestión de activos, (iv) la financiación participativa (*crowdfunding*), o (v) *Insurtech* o la aplicación del *Fintech* al sector asegurador.

El estudio concluye que, aunque todas estas innovaciones de *Fintech* no están exentas de riesgos, tienen un enorme potencial positivo, especialmente, en dos aspectos: primero, *Fintech* impulsa la competencia en el sector financiero; segundo, puede mitigar ciertos fallos de mercado, como las asimetrías informativas, que se argüían como justificación de la regulación financiera.

El estudio establece una serie de recomendaciones. En primer lugar, la regulación debe acoger el fenómeno *Fintech* y permitirle margen de desarrollo, evitando frenar el fenómeno salvo que medien motivos de necesidad y proporcionalidad. En segundo lugar, la regulación debe enfocarse a actividades -no entidades- y evitar en lo posible reservas de actividad. Se recomienda, asimismo, adoptar un banco de pruebas regulatorio (*sandbox*), para que los modelos más innovadores puedan desarrollarse y se pueda valorar cuál es su impacto en el mercado. Por último, se propone facilitar las iniciativas de *Open-banking & insurance* y aprovechar el fenómeno *Regtech*, el cual permite la utilización de nuevas tecnologías para el cumplimiento normativo.

Por otra parte, también debe mencionarse el reciente estudio llevado a cabo por la Autoritat Catalana de la Competència (ACCO) relativo a la concentración del

⁶ [Real Decreto-Ley 11/2015, de 2 de octubre, para regular las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos.](#)

⁷ [CNMC. \(2016\). Informe de la CNMC sobre las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos;](#) [CNMC. \(2018\). Informe de la CNMC sobre las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos.](#)

sector bancario en Cataluña.⁸ En ese estudio se pone de manifiesto la reducción continuada del número de entidades financieras y un aumento del grado de concentración en el sector bancario desde la crisis financiera de 2008. También se analiza el impacto en el número y distribución geográfica de los cajeros automáticos en Cataluña, destacando que, del total de 947 municipios, hay 443 que no tienen oficinas bancarias o cajeros automáticos, lo que implica que aproximadamente 210.000 personas se encuentran en riesgo de quedarse financieramente excluidos en términos de acceso a efectivo.⁹ Por estos motivos, se destaca que el sector bancario tradicional ha empezado a establecer alianzas con operadores de otros mercados que disfrutaran de establecimientos físicos en todo el territorio, como Correos, estancos o supermercados y gasolineras, para facilitar la retirada e ingreso de efectivo. Desde el punto de vista de la competencia, la ACCO señala que resultaría recomendable que las alianzas o colaboraciones de este tipo no se realizaran en exclusividad o que, al menos, se llevaran a cabo de la forma más procompetitiva posible.

2.2. Antecedentes internacionales

En el ámbito **internacional**, cabe recordar los siguientes casos desde el punto de vista de la **defensa de la competencia**:

En 2017, la autoridad alemana de competencia (*Bundeskartellamt*) concluyó dos investigaciones sobre cárteles en el sector bancario.¹⁰

En particular, se investigó la interacción entre los acuerdos existentes en el sistema alemán de cajeros automáticos y en qué medida estos daban lugar a restricciones de la competencia y si ello conducía a comisiones excesivas por la retirada de dinero de los cajeros automáticos para los clientes de otros bancos. La investigación concluyó sin sanciones, pero se emitieron una serie de recomendaciones sobre transparencia, no discriminación y revisión caso a caso de las comisiones que se cobran a clientes de otros bancos. Además, no se apreció la necesidad de una regulación específica para las comisiones de retirada de efectivo para clientes de otros bancos, dado que se consideró que *“si el límite máximo de las comisiones de retirada se fija demasiado bajo, se corre*

⁸ [Estudio sobre la concentración del sector bancario en Cataluña. ACCO. \(2022\).](#)

⁹ Página 28 del Estudio sobre la concentración del sector bancario en Cataluña.

¹⁰ Ver información sobre las investigaciones de la autoridad alemana de competencia [aquí](#).

el riesgo de que las entidades financieras dejen de estar dispuestas a mantener cajeros automáticos en determinados lugares”.

En 2020, la autoridad italiana de competencia (*Autorità Garante Della Concorrenza e del Mercato, AGCM*) abrió una investigación a la red interbancaria Bancomat S.p.A por los acuerdos concluidos por la misma en el ámbito de los servicios de retirada de efectivo en los cajeros automáticos de la red. En particular, por los acuerdos orientados a la eliminación de la tasa de intercambio entre operadores miembros de la red y su sustitución por un sistema de comisión directa al cliente por parte del banco propietario del cajero. Al tratarse de un acuerdo entre competidores, la AGCM está evaluando si estos acuerdos podrían restringir o distorsionar la competencia de conformidad con el artículo 101 del TFUE.¹¹

Por su parte, la autoridad holandesa de competencia (*Autoriteit Consument & Markt*), en el ámbito de protección al consumidor, abrió en 2020 una investigación a un operador de cajeros automáticos local por el cobro de comisiones a otros operadores por el uso de su nueva red.¹² La investigación concluyó que las tarifas cobradas guardan una proporción razonable con los costes.

En 2021, la autoridad irlandesa de competencia (*Competition and Consumer Protection Commission*) autorizó la adquisición de parte de la red de cajeros automáticos de un operador bancario del país (*Bank of Ireland*) por parte de un operador de cajeros automáticos (*Easycash*).¹³ Se consideró que la operación no planteaba ningún problema de competencia vertical, ni suponía una disminución sustancial de la competencia en ningún mercado de bienes o servicios en el país, en particular en el mercado de servicios de efectivo.

La autoridad griega de competencia (*Hellenic Competition Commission*) tiene una investigación en curso sobre conductas anticompetitivas relacionadas con un cambio en el modelo de cobro de comisiones en la retirada de efectivo.¹⁴ El cambio supone pasar desde acuerdos bilaterales entre entidades de crédito en

¹¹ <https://en.agcm.it/en/media/press-releases/2020/12/1849>.

¹² <https://www.acm.nl/en/publications/acm-rates-charged-atm-operator-geldmaat-other-banks-not-unreasonable-information-about-its-services-be-more-transparent>.

¹³ [Easycash/Bank of Ireland ATMs](#).

¹⁴ Información aportada por la autoridad griega de competencia en contestación a la consulta canalizada a través de la ECN.

las retiradas en cajeros a través de cajeros automáticos que no son propiedad y están operados por el banco que ha emitido la tarjeta utilizada para la retirada, hacia la imposición de una comisión de acceso directo, esencialmente una comisión de adquisición impuesta al consumidor.

Por su parte, la autoridad australiana de competencia (*Australian Competition and Consumer Commission*) ha dado una autorización provisional para que la adhesión de un operador de cajeros automáticos y operadores de banca que se unan a una red de cajeros automáticos puedan llegar a acuerdos para que los titulares de las tarjetas efectúen distintas operaciones sin recargos, entre las que se incluye la retirada de efectivo.¹⁵

Por otra parte, desde la perspectiva de la **promoción de la competencia**, se han hecho públicas algunas iniciativas en los últimos años.

En 2017, la autoridad austriaca de competencia (Bundeswettbewerbsbehörd, BWB) publicó un informe sobre comisiones en cajeros automáticos a raíz de un proyecto legislativo orientado a regular este servicio.¹⁶ El estudio considera que una eventual prohibición de recargos puede resultar negativa para los consumidores y aboga por el aumento de la transparencia y la reducción de las barreras a la movilidad de los consumidores entre operadores, combinado con una posible regulación de las comisiones de servicio entre los bancos y los operadores de cajeros automáticos. Tras la publicación del informe, fue aprobada una enmienda a la normativa correspondiente, según la cual se considera inválido el acuerdo por el que el consumidor tiene que pagar una comisión por las retiradas individuales de efectivo de su cuenta de pago en los cajeros automáticos utilizando una tarjeta de pago emitida por el proveedor de servicios de pago titular de la cuenta.

En 2018, la autoridad sueca de la competencia (*Konkurrensverket*) emitió un dictamen, a raíz de una iniciativa legislativa sobre el papel del Banco Central Sueco para la gestión eficaz del efectivo, cuyo trasfondo era la disminución del uso de los servicios de efectivo en el país, lo que hacía que dichos servicios fueran menos rentables.¹⁷ La propuesta establecía que la responsabilidad de los

¹⁵ <https://www.accc.gov.au/update/accc-grants-interim-authorisation-for-allpoint-atm-network>.

¹⁶ [Report on a Possible Regulation of ATM Fees](#) BWB (2017). BWB/AW-412, Final Report, Vienna.

¹⁷ <https://www.konkurrensverket.se/contentassets/4688b56e47494f10917faaea76ddd62f/18-0372.pdf>.

servicios de efectivo debería recaer en los bancos más grandes para garantizar la disponibilidad de dichos servicios en todo el país, con un nivel mínimo de accesibilidad basado en la densidad de población. La autoridad se opuso a la legislación propuesta, ya que asignaría la responsabilidad a unos pocos operadores y subrayó la responsabilidad legal del banco central de garantizar la disponibilidad de estos servicios. Señalaron además la existencia de subvenciones financieras disponibles para operadores que deseen establecer servicios de efectivo en zonas rurales y remotas con el fin de promover el acceso a los servicios de pago básicos.

En 2019, la autoridad mexicana de competencia (Comisión Federal de Competencia Económica, COFECE) emitió una opinión sobre competencia y comisiones bancarias motivada por una iniciativa legislativa en la que se apuntaba a cobros de comisiones excesivas por parte de los operadores del sector bancario.¹⁸ Concretamente, analizó los efectos que tendría prohibir el cobro de las comisiones bancarias de todo tipo -incluyendo las de retirada de efectivo en cajeros automáticos- y determinó que haría falta un análisis más exhaustivo y caso por caso para poder establecer bajo qué condiciones sería posible fijar comisiones máximas. Este análisis da continuidad a un informe previo de la misma autoridad en el que se estudiaron en detalle las comisiones por retirada de efectivo en cajeros y su regulación y en el que se recomendaba introducir regulación que fomente el “uso interbancario de los cajeros automáticos” y que “garantice el acceso a la infraestructura de cajeros automáticos de forma no discriminatoria”.¹⁹

En 2021, la autoridad de competencia de Letonia, a petición de varios operadores del sector bancario, emitió un dictamen a partir de un memorando firmado por los principales operadores de la banca comercial y el banco central del país.²⁰ El documento, en línea con la Comunicación de la Comisión Europea sobre la Estrategia de Pagos Minoristas para la UE de 2020, introduce obligaciones orientadas a (i) no reducir el número de cajeros automáticos en determinadas ciudades (el compromiso respecto al total nacional y a la capital, Riga, es que el número de cajeros de cada entidad no disminuya en más de un

¹⁸ [Opinión sobre la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros y de la Ley de Instituciones de Crédito en materia de comisiones bancarias](#), COFECE (2019).

¹⁹ [Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados](#). COFECE. (2014).

²⁰ [Memorandum of Cooperation on Ensuring Access to Cash for Residents of Latvia](#).

5%); (ii) prohibición de eliminar un cajero automático si es el único en un radio de 20 km de cualquier persona en el territorio nacional; y (iii) garantizar el acceso a estos cajeros automáticos durante al menos 12 horas cada día, excepto si no es posible debido a la ubicación.²¹ La autoridad de competencia no lo consideró lesivo para la competencia en la medida en que no implica que se comparta información sensible entre los firmantes del memorando. Se adujo, además, que solo afecta a la disponibilidad y accesibilidad al efectivo para los ciudadanos, y no limita la instalación de cajeros nuevos.

Por su parte, recientemente, la autoridad de competencia de Lituania informó sobre un proyecto de ley bancaria que impondría obligaciones de accesibilidad a cajeros para la población.²² En particular, prevé que al menos el 95% de la población del país debe tener acceso a los cajeros automáticos para operaciones de retirada de efectivo a una distancia máxima de 5 km y al menos el 97% de la población del país tendría que poder acceder a un cajero automático a menos de 10 km de su lugar de residencia declarado. El consejo de competencia de Lituania ha manifestado que no debe soslayarse la legislación de competencia y recomiendan la realización de una evaluación de impacto en ese sentido.

En el Reino Unido, se ha desarrollado una importante labor de investigación materializada en guías, consultas públicas y proyectos piloto que buscan una solución al problema de acceso al efectivo con un enfoque amplio, y en la que han participado diversas instituciones además de la CMA. Así, tras una consulta independiente, se creó la *Joint Authorities Cash Strategy* (JACS), formada por el Tesoro (el Ministerio de Economía del Reino Unido), el Banco de Inglaterra, la autoridad reguladora de los sistemas de pago y la autoridad de conducta financiera, que ha dado como resultado hasta la fecha la reforma legislativa de 2021 sobre *cash-in-shop*.²³ Además, el Tesoro publicó un documento de consulta que incluye dotar a esta nueva institución de poderes para exigir a ciertas empresas -entre ellas, los bancos-, que garanticen servicios de depósito y retiro para los clientes dentro de ciertas distancias.²⁴

²¹ [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una Estrategia de Pagos Minoristas para la UE.](#)

²² Información aportada por la autoridad competencia de Lituania en contestación a la consulta canalizada a través de la ECN.

²³ [Access to Cash Review.](#)

²⁴ <https://www.gov.uk/government/consultations/access-to-cash-consultation>.

3. CARACTERIZACIÓN JURÍDICA

En el presente apartado, se revisan los principales aspectos de la normativa relativa a los servicios de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos. También se analiza la normativa aplicable a los sistemas alternativos de acceso al efectivo, particularmente a través de las tarjetas de pago gracias a sistemas como el *cashback* y el *cash-in-shop*.²⁵

El sector bancario es un ámbito altamente regulado. Esto se debe, por un lado, a que se trata de una actividad esencial para la economía y para la creación de empleo y crecimiento, al ejercer de vía de canalización del ahorro de los ciudadanos hacia financiación para familias, empresas privadas y sector público. Por otro lado, es un sector que presenta fallos de mercado, entre los que se incluyen información imperfecta y efectos externos.

Dada la elevada interconexión del sistema financiero entre países, buena parte de la regulación aplicable al sector bancario procede de los estándares emitidos por organismos de ámbito supranacional, tales como el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y el Consejo de Estabilidad Financiera. En el ámbito de la UE, estos estándares internacionales se han recogido en lo que se denomina el «Código Normativo Único».²⁶

El citado código normativo único de la UE incluye más de una decena de Reglamentos y Directivas. Estas normas regulan aspectos clave para el sector bancario, tales como los requerimientos de capital, el funcionamiento de los sistemas de pagos o la prevención del blanqueo de capitales. En general, tienen por objeto reforzar la solidez de las entidades financieras de tal manera que sean capaces de afrontar contratiempos sin que se vea comprometida su estabilidad.

De estas normativas de la UE se pueden destacar, en primer lugar, la Directiva 2013/36/UE relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y empresas de inversión, cuyo

²⁵ No se ha abordado la regulación aplicable a otras formas de pago, como podrían ser las transferencias bancarias, Bizum o el uso de cheques porque, en España, su sustituibilidad con el uso de efectivo para el pago de transacciones es menor. En el caso del Bizum, cabe destacar que se trata de una solución de pago que está creciendo de manera notable, en particular desde 2020 y sobre todo en los segmentos jóvenes de la población (ver Domenech y Llorens, “[Del billete a bizum](#)”, Caixabank Research), si bien todavía su peso queda lejos del efectivo y de la tarjeta como medio de pago y, asimismo, carece de normativa específica que lo regule, compartiendo, por tanto, marco legal general con los medios de pago.

²⁶ <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook>.

objeto principal es establecer un marco conjunto para el acceso a la actividad de las entidades de crédito y a las empresas de inversión, así como para sus mecanismos de gobierno y de supervisión.²⁷ En segundo lugar, el Reglamento 575/2013 sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, que trata los requisitos de capital, con la finalidad de garantizar la estabilidad financiera y proteger a inversores y depositantes.

En España, se pueden distinguir como pilares básicos de la regulación bancaria, entre otros, la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, y el Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la citada Ley 10/2014.²⁸ Estas normas regulan aspectos esenciales de la actividad bancaria, tales como la autorización bancaria y los requisitos para ejercer la actividad, requisitos de solvencia y de capital o la supervisión. Otra norma relevante para el régimen jurídico general del sistema bancario español es el Real Decreto-ley 22/2018, que instaura las herramientas macroprudenciales con las que se busca reducir el riesgo de que el sistema financiero sufra problemas de estabilidad.²⁹

Junto con la normativa básica bancaria, existen un gran número de regulaciones para cada una de las actividades en las que tienen presencia los bancos.³⁰ En lo que respecta a la retirada de efectivo a través de cajeros automáticos, también existe normativa tanto de la UE como nacional. Al ser este el foco principal del

²⁷ [Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE Texto pertinente a efectos del EEE.](#)

²⁸ Se puede encontrar una recopilación del régimen jurídico general del sistema financiero español en el siguiente enlace:

https://www.bde.es/bde/es/secciones/normativas/Regulacion_de_En/Estatal/Estatal.html,

y para el caso concreto de las entidades de crédito, se puede hallar una recopilación de la normativa básica española en el siguiente enlace:

https://www.bde.es/bde/es/secciones/normativas/Regulacion_de_En/Estatal/Regimen_juridico_general.html.

²⁹ La regulación y la supervisión de la actividad bancaria tiene lugar a dos niveles: (i) microprudencial, enfocada al correcto funcionamiento y adecuada gestión de riesgos de las entidades a nivel individual; y (ii) macroprudencial, que se enfoca en la estabilidad conjunta del sistema.

³⁰ Se puede acceder a una recopilación de la normativa en la [web del BdE](#).

presente estudio, a continuación se realiza una revisión pormenorizada de la normativa aplicable a esta actividad.

3.1.Regulación del servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos

3.1.1. Marco regulatorio europeo

La normativa europea sobre el servicio de retirada de efectivo en cajeros automáticos es relativamente escasa y se refiere a aspectos concretos de la provisión de dicho servicio. Destacan las normas que se refieren a continuación.

El Reglamento (UE) 2021/1230 relativo a pagos transfronterizos en la Unión regula los gastos de retirada de efectivo de los cajeros automáticos solo en un contexto transfronterizo.³¹ Además, estipula que las comisiones serán iguales a las cobradas por el mismo proveedor en relación con pagos nacionales equivalentes en cuantía y moneda.³² Los servicios de retirada de efectivo en cajeros automáticos pueden ser proporcionados por el emisor de la tarjeta dentro de su propia red, a través de las redes de otras entidades emisoras o de las redes de cajeros de proveedores independientes que no son entidades emisoras de tarjetas.

Por otro lado, la Directiva 2015/2366 sobre servicios de pago (PSD2) establece que el proveedor de servicios de pago que haya expedido la tarjeta debe informar a su cliente de todos los gastos *«adeudados por el usuario de servicios de pago al proveedor de servicios de pago [...] y, en su caso, del desglose de los importes de dichos gastos»*.³³ En el caso de las retiradas de efectivo, esta información debe incluir, siempre que proceda, los cargos cobrados dentro o fuera de la red, ya que esos cargos pueden diferir.

La legislación de la UE, por tanto, no limita a los emisores de tarjetas para determinar el nivel de los cargos, pero deben divulgarlos claramente de modo

³¹ [Reglamento \(UE\) 2021/1230 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los pagos transfronterizos en la Unión.](#)

³² Artículo 3.1 del Reglamento (UE) 2021/1230.

³³ Artículo 52.3 de la [Directiva \(UE\) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 sobre servicios de pago en el mercado interior y por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2009/110/CE y 2013/36/UE y el Reglamento \(UE\) nº 1093/2010 y se deroga la Directiva 2007/64/CE.](#)

que los consumidores sean informados sobre los posibles costes adicionales que pueden asumir si retiran dinero de un cajero automático. Esto permite a los consumidores tomar una decisión informada.

Por último, el Consejo de Gobierno del BCE aprobó en septiembre de 2010 una Decisión sobre la comprobación de la autenticidad y aptitud de los billetes en euros y sobre su recirculación.³⁴ Al objeto de garantizar la integridad y conservación de los billetes en euros en circulación, esta decisión establece una serie de obligaciones (por ejemplo, respecto a las normas mínimas aplicables a la detección de billetes falsos y no aptos) aplicables a las entidades de crédito y, dentro del límite de sus actividades de pago, a los demás proveedores de servicios de pago, así como a otros agentes económicos cualesquiera que participen en el tratamiento y entrega al público de billetes y monedas.

Como se detalla en el anexo 1, en general no se ha encontrado regulación de las tasas de intercambio en otros países europeos.

3.1.2. Marco regulatorio nacional

La regulación en España del servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos está formada por un conjunto de normas que van desde las obligaciones de transparencia y conducta aplicable a los proveedores de servicios de pago hasta la regulación en materia de ocupación de espacios administrativos.

En cuanto a la definición de esta actividad, el BdE publica regularmente la lista de los servicios más representativos asociados a una cuenta de pago, incorporando la terminología normalizada aprobada a nivel europeo.³⁵ Dentro de

³⁴ [Decisión del Banco Central Europeo, de 16 de septiembre de 2010, sobre la comprobación de la autenticidad y aptitud de los billetes en euros y sobre su recirculación.](#)

³⁵ Artículo 15 del [Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones](#); y [Reglamento Delegado \(UE\) 2018/32 de la Comisión, de 28 de septiembre de 2017, por el que se complementa la Directiva 2014/92/UE en lo que respecta a las normas técnicas de regulación de una terminología normalizada de la Unión aplicable a los servicios más representativos asociados a una cuenta de pago.](#)

la lista de servicios más representativos, el BdE incluye las siguientes definiciones relacionadas con el servicio de retirada de efectivo:³⁶

- *Servicio de retirada de efectivo a débito mediante tarjeta en cajeros automáticos:* el cliente retira efectivo de su cuenta a través de un cajero automático de su entidad o de otra entidad, mediante tarjeta, a cuenta del saldo disponible.
- *Servicio de retirada de efectivo a crédito mediante tarjeta en cajeros automáticos:* el cliente retira efectivo a través de un cajero automático de su entidad o de otra entidad, mediante tarjeta, cuando los fondos estén cubiertos por una línea de crédito abierta para el cliente y con independencia del saldo disponible en la cuenta.

En este ámbito, destacan, por un lado, la regulación en materia de comisiones, que afecta al precio que pagan los consumidores. Y, por otro lado, la regulación en materia de cuentas de pago básicas, de accesibilidad y de ocupación de espacios administrativos, que influyen sobre los costes efectivos de la provisión del servicio de retirada de efectivo. Estas regulaciones son relevantes desde la óptica de la competencia, ya que afectan directamente a dos variables competitivas clave como son la localización de los cajeros, al influir sobre la decisión sobre su instalación y mantenimiento, y el precio que cobran los operadores por el servicio de acceso a efectivo.

Así pues, en los siguientes subapartados se revisan los aspectos más destacados de la regulación en este ámbito.

3.1.2.1. Regulación en materia de comisiones

La regulación en materia de comisiones en los servicios de retirada de efectivo en cajeros automáticos se modificó en 2015.

Hasta 2015, se aplicaba un sistema de tasas de intercambio multilaterales. Este sistema de acuerdos entre competidores, autorizado por el extinto Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), establecía una relación entre la entidad

³⁶ Anejo 1 de la [Circular 2/2019, de 29 de marzo, del BdE, sobre los requisitos del Documento Informativo de las Comisiones y del Estado de Comisiones, y los sitios web de comparación de cuentas de pago, y que modifica la Circular 5/2012, de 27 de junio, a entidades de crédito y proveedores de servicios de pago, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos.](#)

adquirente y la entidad emisora por la cual la primera cobraba a la segunda una tasa de intercambio fija por cada operación de retirada de efectivo realizada por los clientes de la entidad emisora.³⁷ A su vez, esta entidad emisora podía establecer una comisión a los clientes por la retirada de efectivo. Esta comisión no tenía por qué estar referenciada a los costes para la entidad emisora.

En 2015, CAIXABANK modificó su política de cobro de comisiones por retirada de efectivo. En marzo de 2015, CAIXABANK anunció que pasaría a cobrar una tasa fija de 2 euros a los clientes ajenos de la entidad que utilizaran sus cajeros, y dejó de aplicar la tasa de intercambio que cobraba a las entidades emisoras. El cambio suscitó quejas de usuarios porque tenían que hacer frente al pago de dos comisiones en sus operaciones en cajeros de otras entidades: una, por parte de la entidad adquirente, y otra, cargada por su propia entidad por el uso de la tarjeta en un cajero ajeno. En este contexto, se produjo el cambio normativo que se materializó en el Real Decreto-ley 11/2015.

El Real Decreto-ley 11/2015 reformó la Ley de Servicios de Pago de 2009.³⁸ En lo concerniente a las retiradas de efectivo a débito en los cajeros automáticos, **se prohibió el cobro de comisiones por retirada de efectivo a clientes de otras entidades** emisoras de tarjetas. Sin embargo, se permitió el cobro de comisiones entre entidades, con sujeción a las siguientes reglas:

- Las tasas de intercambio entre entidades pueden ser acordadas libremente entre las partes, respetando la normativa de competencia. En defecto de acuerdo, la tasa de intercambio debe ser la misma en todo el territorio nacional, no debe ser discriminatoria, no puede distinguir en función de los clientes de la entidad emisora y solo puede revisarse anualmente (hoy, semestralmente).

³⁷ El TDC consideró que, si bien los acuerdos de EURO 6000 y 4B suponían un acuerdo restrictivo de la competencia, éste podría mejorar la producción y comercialización de los servicios y reportar beneficios para los consumidores. La autorización se concedió de forma cautelar por un periodo de un año, plazo para que las sociedades notificantes pudiesen aportar un estudio de costes que justificase que el importe de la tasa de intercambio se calculara de acuerdo con un enfoque a costes. ([Expte. A/308/01 EURO 6000/4B](#)). Con posterioridad, los dos esquemas de pagos nacionales, EURO 6000 y 4B, solicitaron sendas autorizaciones singulares para el establecimiento de una tasa de intercambio multilateral (TIM) aplicable entre las entidades participantes en cada esquema (intrasistema), autorización que el TDC aprobó en el año 2007 ([Expte. A/363/07](#) y [Expte. A/364/07](#)).

³⁸ [Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago.](#)

- La entidad emisora no puede repercutir a su cliente una cantidad superior a la tasa de intercambio.
- Antes de retirar efectivo en un cajero ajeno, el cliente debe ser informado del importe de la tasa de intercambio que será cobrada a su entidad emisora, así como de la posibilidad de que dicha tasa de intercambio le sea repercutida. El consentimiento del titular de la tarjeta obligará a la entidad emisora al pago de la tasa de intercambio al operador adquirente. Por tanto, una entidad emisora no puede impedir que sus clientes accedan al servicio de retirada de efectivo en la red de cajeros de cualquier otro operador adquirente.

La Ley de Servicios de Pago de 2009 fue posteriormente derogada y sustituida por el Real Decreto-ley 19/2018.³⁹ Esta norma mantiene el contenido material de la regulación de las comisiones por la retirada de efectivo en cajeros automáticos previsto en la anterior Ley de Servicios de Pago de 2009, con la diferencia de que, en el texto en vigor, en caso de no mediar acuerdo, la tasa de intercambio podrá revisarse con carácter semestral, en lugar de anual.

3.1.2.2. Regulación en materia de cuentas de pago básicas

Las cuentas de pago básicas son un tipo de cuentas que responden a la necesidad de promover la inclusión financiera en la UE, facilitando el acceso de los consumidores a los servicios bancarios básicos.⁴⁰ Uno de los aspectos afectados por este tipo de cuentas es la retirada de efectivo en euros en los cajeros automáticos situados dentro de la UE. Así, los titulares de estas cuentas tienen regulaciones específicas en esta materia, cuyo objeto es facilitar la inclusión financiera de toda la población. Las cuentas de pago básicas fueron creadas por la Directiva 2014/92/UE.⁴¹

³⁹ [Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera.](#)

⁴⁰ <https://clientebancario.bde.es/pcb/es/que-es--540fb01c89ced61.html>.

⁴¹ [Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas.](#)

Así pues, las cuentas de pago básicas son cuentas de pago que permiten a su titular el acceso a una serie de servicios considerados básicos. Concretamente, estas cuentas deben ofrecer, al menos, los siguientes servicios:

- Apertura, utilización y cierre de cuenta.
- Depósito de fondos.
- Retiradas de dinero en efectivo en euros en las oficinas o cajeros automáticos de la entidad situados en España o en otros Estados miembros de la UE.
- Las siguientes operaciones de pago en la UE: (i) adeudos domiciliados, (ii) operaciones de pago mediante una tarjeta de débito o prepago y (iii) transferencias.

Al ser un instrumento que nace para coadyuvar a la lucha contra la exclusión financiera, pueden abrirse por cualquier persona residente en la UE aunque no tenga domicilio fijo, por solicitantes de asilo y por personas que, aun no teniendo permiso de residencia, su expulsión sea imposible por razones de jurídicas o de hecho.⁴² En este último caso, siempre y cuando no cuenten con otra cuenta de pago que le permita realizar dichos servicios básicos o cuando, de tenerla, el potencial cliente le haya notificado su decisión unilateral de resolver el contrato marco de cuenta de pago.⁴³

En cuanto a comisiones, de conformidad con la Orden ECE/228/2019, la entidad podrá cobrar mensualmente al titular de una cuenta de pago básica una comisión máxima, única y conjunta no superior a 3 euros.⁴⁴ La entidad no podrá cobrar tal comisión en caso de que el titular de la cuenta de pago básica reuniera las condiciones para ser considerado un cliente en situación de especial

⁴² Artículo 3 del Real Decreto-ley 19/2017.

⁴³ Artículo 4.1.c) del Real Decreto-ley 19/2017: «En este caso, antes de abrir una cuenta de pago básica, la entidad de crédito podrá verificar si el cliente dispone o no de una cuenta en España que le permita realizar los servicios citados. Las entidades de crédito podrán basarse a tal fin en una declaración responsable firmada por el propio cliente.».

⁴⁴ Artículo 4 [Orden ECE/228/2019, de 28 de febrero, sobre cuentas de pago básicas, procedimiento de traslado de cuentas de pago y requisitos de los sitios web de comparación.](#)

vulnerabilidad o en riesgo de exclusión financiera de conformidad con la definición prevista en el Real Decreto 164/2019.⁴⁵

Por tanto, en lo que se refiere al servicio de retirada de efectivo, la entidad no podrá cobrar ninguna comisión diferente a ésta cuando la retirada se realice en su red de cajeros o en su red de oficinas en ventanilla. No obstante, la retirada de efectivo en cajeros de terceras entidades adquirentes no se incluye dentro de los servicios de la cuenta de pago básica y, por tanto, la entidad emisora del instrumento de pago asociado a dicha cuenta podrá repercutir la tasa de intercambio que la entidad titular del cajero le cobre.

3.1.2.3. Regulación en materia de accesibilidad y de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica

Por un lado, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 del Real Decreto 505/2007 los cajeros automáticos instalados en la vía pública se dispondrán de manera que no invadan los itinerarios peatonales y se garantizará el paso sin existencia de elementos salientes en altura, toldos a baja altura o expositores o elementos de difícil detección.⁴⁶ Además, se garantizará su acceso a las personas con discapacidad cuando estuvieran instalados en espacios públicos o accesibles desde ellos.

De esta forma, de conformidad con lo previsto en la Orden TMA/851/2021, los cajeros automáticos instalados en zonas de uso peatonal deberán cumplir con los siguientes requisitos en materia de accesibilidad:⁴⁷

⁴⁵ Artículo 3 del [Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera.](#)

⁴⁶ [Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones.](#)

⁴⁷ Artículo 32 de la [Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados.](#) Además, en los artículos 4.a) y 4.b) se definen, respectivamente, las zonas de uso peatonal como “*todo espacio público urbanizado destinado de forma permanente al tránsito o estancia peatonal*” (siendo los espacios públicos urbanizados definidos según el artículo 2.1 de la citada norma como “*el conjunto de espacios*”).

- Su ubicación permitirá el acceso desde el itinerario peatonal accesible.⁴⁸
- Su diseño deberá permitir la aproximación de una persona usuaria de silla de ruedas.
- Los elementos manipulables estarán a una altura comprendida entre 0,80 y 1,20 metros.
- Las pantallas, botoneras y sistemas de comunicación interactiva disponibles en los elementos manipulables:⁴⁹
 - Se instalarán en espacios fácilmente localizables y accesibles.
 - La pantalla se instalará ligeramente inclinada entre 15° y 30° con la vertical, a una altura comprendida entre 0,80 y 1,20 metros, asegurando la visibilidad de una persona sentada.
 - Cuando dispongan de medios informáticos de interacción con el público deberán contar con braille, macro-caracteres, conversión de texto a voz, subtítulo, audiodescripción, ampliación de caracteres, video-comunicación, lengua de signos, video-interpretación, lectura fácil u otras adaptaciones que permitan acceder a la información, comunicarse y usarlos por todas las personas.
 - Cuando disponga de teclado numérico, deberá señalizarse de manera táctil la tecla número 5.

Por otro lado, la Ley 4/2022 establece que el gobierno promoverá, en coordinación con el BdE y representantes del sector de entidades de crédito, un

peatonales y vehiculares, de paso o estancia, no adscritos a una edificación, y que forman parte del dominio público o están destinados al uso público, en el suelo en situación básica de urbanizado de conformidad con lo dispuesto por la legislación estatal de suelo.”); y el itinerario peatonal como “la parte de la zona de uso peatonal destinada específicamente al tránsito de personas, incluyendo las zonas compartidas entre éstas y los vehículos”.

⁴⁸ De conformidad con el artículo 5.1 de la Orden TMA/851/2021 “se consideran itinerarios peatonales accesibles aquellos que garantizan el uso y la circulación de forma segura, cómoda, autónoma y continua de todas las personas”.

⁴⁹ Artículo 47 de la Orden TMA/851/2021.

Plan de Medidas para favorecer la inclusión de las personas más vulnerables, y especialmente aquéllas de mayor edad.⁵⁰

Asimismo, el gobierno deberá seguir impulsando entre las líneas de actuación estratégica de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. (en adelante, Correos), iniciativas para evitar la exclusión financiera de los consumidores en situación de vulnerabilidad, como la instalación en sus oficinas de cajeros automáticos en pequeños núcleos de población sin este tipo de servicios o la firma de acuerdos de colaboración con las entidades de crédito para la realización de operaciones de ingreso y retirada de efectivo.⁵¹

3.1.2.4. Regulación en materia de ocupación de espacios administrativos

La Ley 33/2003 establece que se podrán instalar cajeros automáticos en los edificios administrativos del patrimonio del Estado para dar soporte a la prestación de servicios al personal destinado en ellos o al público visitante, siempre y cuando la ocupación del espacio no entorpezca o menoscabe la utilización del inmueble por los órganos o unidades alojados⁵². La instalación del cajero deberá estar amparada por la correspondiente autorización, si se efectúa con bienes muebles o instalaciones desmontables, o concesión, si se produce por medio de instalaciones fijas, o por un contrato que permita la ocupación.

3.1.3. Normativa autonómica y municipal

En algunos casos, la normativa de consumo de las CC.AA. añade ciertas exigencias, principalmente respecto a las lenguas que deben ser utilizadas, el reporte informativo o la transparencia al consumidor. Respecto al diseño y ubicación de los cajeros automáticos, algunas normativas de consumo de las CC.AA. incluyen la remoción de las barreras arquitectónicas de forma que los

⁵⁰ Disposición adicional tercera de la [Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica](#). En esta línea, el Gobierno está en proceso de elaboración del anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente de defensa del cliente financiero (este anteproyecto de ley fue [sometido al trámite de audiencia pública](#) entre abril y mayo de 2022).

⁵¹ Disposición adicional tercera de la Ley 4/2022.

⁵² Artículo 89 de la [Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas](#).

cajeros puedan ser utilizados por personas con discapacidad física o sensorial. En cuanto a las normas de accesibilidad, cabe destacar ciertas disposiciones autonómicas que plantean medidas más restrictivas a las contempladas en la normativa nacional sobre la altura de los dispositivos. En concreto, algunas CC.AA. incluyen en su normativa un rango de alturas más restrictivo que los 80 a 120 cm que establece la Orden TMA/851/2021 (art. 32):

- La Rioja: Decreto 19/2000, de 28 de abril, requiere que los elementos a utilizar estén a una altura comprendida entre 100 y 120 cm.
- Madrid: Decreto 13/2007, de 15 de marzo, requiere una altura comprendida entre 90 y 120 cm medidos desde el suelo.

En lo que respecta a la normativa a nivel local, los municipios tienen competencia para regular lo relativo a las autorizaciones urbanísticas, de instalación y construcción, en particular aquellas que se emplazan con acceso desde la vía pública o que implican una ocupación de terrazas no privativas. En ocasiones, una autorización puede depender de autorizaciones paralelas de otras autoridades locales, como Patrimonio Histórico o Demarcaciones de Costas. Además, las autoridades locales están facultadas para exigir tasas por la instalación de cajeros automáticos en la vía pública.⁵³ Esta facultad es debida a que existe un aprovechamiento especial del dominio público.⁵⁴

3.2.Regulación de los sistemas de retirada de efectivo alternativos a los cajeros automáticos

Existen diferentes sistemas alternativos para el acceso al servicio de retirada de efectivo a los que podríamos denominar los sistemas tradicionales, como son los cajeros automáticos y el servicio de retirada en ventanilla en las oficinas bancarias. Dentro de estos sistemas alternativos se encuentran los agentes financieros itinerantes, las oficinas móviles, el *cashback* y el *cash-in-shop*. Dada su capacidad de expandir la oferta de servicios de acceso a efectivo e impulsar

⁵³ Ejemplo de tasa en Madrid: [Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Aprovechamiento Especial del Dominio Público Local por el Uso de Cajeros Automáticos Propiedad de las Entidades Financieras de Madrid](#). Es una cantidad fija anual por cajero automático determinada en función de la categoría fiscal de la calle en la que se ubica: 1ª Categoría: 742,22 euros/año. 2ª Categoría: 541,98 euros/año. 3ª Categoría: 360,34 euros/año.

⁵⁴ [Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales](#).

la competencia en este ámbito, a continuación, se revisarán sus marcos normativos.

En cuanto a los agentes financieros itinerantes, la regulación del servicio de caja que pudieran ofrecer no reviste diferencias significativas respecto a la normativa identificada en los apartados anteriores, cuando le fuera aplicable.

Por otro lado, las oficinas móviles son vehículos que se desplazan a determinadas localidades para ofrecer diferentes servicios vinculados a la actividad bancaria, entre ellos, el servicio de retirada de efectivo. Los servicios ofrecidos a través de este sistema están sujetos a determinados requisitos adicionales en materia de seguridad.

Por otro lado, como sistemas alternativos para la retirada de efectivo destacan por su potencial el *cashback* y el *cash-in-shop*.

A través del servicio de cashback se realiza una operación de retirada de efectivo en conjunto con una compra en un comercio, con el correspondiente cobro, por parte del comercio, de ambos importes. La operación de pago de efectivo por parte del comercio al usuario está expresamente excluida de la Ley de Servicios de Pago de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.e), que excluye de su aplicación a *“los servicios en los que el beneficiario proporciona dinero en efectivo al ordenante como parte de una operación de pago, a instancia expresa del usuario del servicio de pago inmediatamente antes de la ejecución de una operación de pago, mediante el pago destinado a la compra de bienes o servicios”*. Sin embargo, la operación principal, es decir, el pago al comercio por los bienes comprados, sí está sujeta a la citada normativa.

Esta exclusión se deriva, a su vez, del artículo 3(e) de la **Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 sobre servicios de pago en el mercado interior**. Según este artículo:

“La presente Directiva no se aplicará a: los servicios en los que el beneficiario proporciona dinero en efectivo al ordenante como parte de una operación de pago, a instancia expresa del usuario del servicio de pago, inmediatamente antes de la ejecución de una operación de pago mediante el pago destinado a la compra de bienes o servicios;”

En la mayoría de los países de la zona del euro, no existe un marco legal nacional específico que regule el servicio de *cashback*.⁵⁵ Francia, no obstante, sí ha implementado medidas específicas relacionadas con el *cashback* en su Código Monetario y Financiero (CMF). En particular, en el [artículo L112-114](#) de CMF, el cual se desarrolló posteriormente en resoluciones y decretos ministeriales, especifica la cantidad de retirada de efectivo máxima por servicio de *cashback* y la compra mínima asociada, entre otras medidas.⁵⁶

- cada establecimiento minorista decidirá si desea ofrecer este servicio o no, es un proceso voluntario;
- los consumidores-clientes que deseen beneficiarse de este servicio deberán actuar por necesidades no profesionales;
- este servicio puede ofrecerse al pagar bienes o servicios;
- este servicio solo es aplicable a pagos con tarjeta de crédito.

El [Decreto 2018-1224](#) del 24 de diciembre de 2018 establece los términos para proporcionar devolución de efectivo en Francia:

- el importe mínimo de compra con tarjeta de crédito es de 1 euros;
- el importe máximo que se puede retirar es de 60 euros;
- las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de esta normativa son: multa de 1.500 euros para las personas físicas y de 7.500 euros para las personas jurídicas.

Por su parte, a través del servicio de *cash-in-shop* se lleva a cabo una operación de pago en efectivo que el comercio realiza al usuario a cambio del pago que este efectúa al comercio de forma electrónica por el mismo importe, sin necesidad de una adquisición de bienes o servicios mediante. Por tanto, a diferencia del caso anterior, la entrega de efectivo del comercio al usuario del servicio no estaría vinculada a una operación de pago destinada a la adquisición de bienes y servicios.

Por tanto, este servicio, a diferencia del *cashback*, no quedaría excluido de la aplicación de la normativa de servicios de pago por la vía de la exclusión

⁵⁵ [Euro Retail Payments Board \(ERPB\) - Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash ERPB WG CASH 068-2021.](#)

⁵⁶ [Centre Européen des Consommateurs, France.](#)

aplicable al servicio de *cashback*. Sin embargo, **[CONFIDENCIAL]** el *cash-in-shop* sería considerado un servicio análogo al de retirada de efectivo ofrecido por los operadores independientes de cajeros automáticos y, por tanto, quedaría excluido de la aplicación de la normativa de pagos en virtud del artículo 3 (o) de la **Directiva (UE) 2015/2366** que reza lo siguiente:⁵⁷

“La presente Directiva no se aplicará a: los servicios de retirada de efectivo en cajeros automáticos prestados por proveedores que actúen en nombre de uno o varios emisores de tarjetas y que no sean parte del contrato marco con el consumidor que retire dinero de una cuenta de pago, siempre y cuando dichos proveedores no presten otros servicios de pago a que se refiere el anexo I [...]”.

No obstante, a pesar de esta exclusión, la citada Directiva establece que los operadores que ofrezcan estos servicios deberán cumplir, en todo caso, con las obligaciones que ésta prevé en materia de información sobre comisiones.

En el caso de la regulación del *cash-in-shop* en otros países de la UE, la legislación nacional puede restringir, más allá de lo estipulado en la Directiva (UE) 2015/2366, la forma en que este servicio se ofrece en la zona euro.

- En Bélgica, por ejemplo, la Ley nacional de seguridad privada (*Wet Private Veiligheid*) parece impedir el despliegue del servicio de *cash-in-shop*.
- Asimismo, en Francia, solo los clientes propios del proveedor de servicios de pago pueden utilizar los servicios de *cash-in-shop* proporcionados por el minorista.⁵⁸
- Por último, en 2021, el Reino Unido aprobó una legislación para permitir la adopción generalizada del servicio de *cashback* sin una compra asociada, es decir, del servicio de *cash-in-shop*, como parte de la [Ley de Servicios Financieros](#) de 2021. En particular, la sección 44 de la Ley de Servicios Financieros de 2021 establece que el *cashback* sin compra dejará de ser un servicio de pago regulado, siempre que se cumplan ciertos requisitos.

⁵⁷ Se indica entre corchetes aquella información cuyo contenido exacto es confidencial.

⁵⁸ Euro Retail Payments Board (ERPB) - Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash ERPB WG CASH 068-2021.

3.3. Regulación de los sistemas de pago con tarjeta.

El acceso a efectivo es un aspecto económico y social de gran relevancia en tanto en cuanto este sea un medio de pago extendido y generalmente aceptado. En este sentido, la evolución de su uso está ligada a la existencia de medios de pago alternativos que compitan con el efectivo para atraer usuarios-consumidores. Y, en los últimos años, se ha registrado una tendencia creciente al uso de medios de pago alternativos al efectivo, que se ha acelerado a raíz de la pandemia por la extensión del comercio electrónico, así como por precaución ante riesgos de contagio.

Una de las alternativas más extendidas es el uso de tarjetas. Dada su estrecha relación con el uso de efectivo, en este apartado hacemos una revisión del papel de las tarjetas como medio de pago. En concreto, nos centramos en el pago con tarjeta en Terminal de Punto de Venta (TPV), por ser el otro medio de pago más extendido, junto al efectivo. Además, es el que ha experimentado un mayor crecimiento en los últimos años. Asimismo, los TPVs también tienen potencial desde el punto de vista del acceso a efectivo a través de sistemas como el *cashback* y el *cash-in-shop*.

3.3.1. Estructura y operadores intervinientes

Los pagos con tarjeta se realizan alrededor de los denominados regímenes o sistemas de tarjetas de pago. Estos se definen como un conjunto único de disposiciones, prácticas, normas y/o directrices de aplicación para la ejecución de operaciones de pago con tarjeta, independiente de cualquier infraestructura o sistema de pago en que se sustente su funcionamiento y en el que se incluyen cualesquiera órganos, organizaciones o entidades decisorios específicos que sean responsables de su funcionamiento.⁵⁹

Dentro de estos, la operativa se realiza a dos niveles:

- El ámbito de proceso: en el que se desarrollan las operaciones de autorización de las transacciones de pago, compensación, y liquidación de obligaciones.

⁵⁹ Artículo 2.16 del [Reglamento 2015/751 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2015 sobre las tasas de intercambio aplicadas a las operaciones de pago con tarjeta.](#)

- El ámbito de gobierno: en el que se resuelven aspectos tales como los requisitos de adhesión, los principios de reparto de responsabilidades y derechos entre las partes o la resolución de conflictos.

En España, ambos aspectos se han resuelto por medio de la creación de redes de tarjetas o, lo que es lo mismo, sistemas formales de interrelaciones entre agentes a cargo de empresas especializadas como son SERVIRE, SISTEMA 4B y EURO 6000. Los 3 sistemas, a día de hoy fusionados en la sociedad Sistemas de Tarjetas y Medios de Pago, S.A., en razón con sus vínculos con los grandes operadores mundiales, tales como VISA o MASTERCARD, contaban con los derechos de explotación a nivel local de las principales marcas de tarjetas reconocidas internacionalmente. Esta circunstancia habilita a las entidades adheridas a las redes para la emisión de las tarjetas de pago.

Dentro de estos esquemas, además, podemos distinguir dos regímenes de pago:⁶⁰

- Régimen cuatripartito: es el régimen más común y bajo el que se realizan la mayor parte de las operaciones de pago con tarjeta. Hay 4 partes involucradas:
 - El titular de la tarjeta.
 - La entidad emisora de la tarjeta.
 - El comercio beneficiario del pago.
 - La entidad adquirente, es decir, la propietaria del TPV y/o sistema análogo que facilita la transacción.
- Régimen tripartito: es un régimen menos común (ej.: *American Express*):
 - El titular de la tarjeta
 - El comercio beneficiario del pago.
 - La entidad emisora de la tarjeta y la propietaria del TPV, que son la misma.

Centrándonos en el caso de los regímenes cuatripartitos, podemos diferenciar dos tipos de tasas:

- Tasa de intercambio: se paga por la entidad adquirente a la entidad emisora de la tarjeta.

⁶⁰ [Las tarjetas de pago ante el proyecto SEPA: algunas reflexiones.](#) Gorjón Rivas, S. (2007).

- Tasa de descuento: se paga por el comercio beneficiario a la entidad adquirente. Resulta de la negociación bilateral entre banco y comercio y suele adoptar la forma de un porcentaje sobre el valor total de la facturación.

Por último, hay que destacar un último operador: los procesadores de pago. Estas entidades se definen como toda persona física o jurídica que preste servicios de procesamiento de operaciones de pago entendidos éstos como las acciones requeridas para la gestión de una orden de pago entre el adquirente y el emisor.⁶¹ En España, la principal entidad procesadora es REDSYS Servicios de Procesamiento.

3.3.2. Regulación de las tasas de intercambio aplicables a los pagos con tarjeta

En el Reglamento 2015/751 se establecen límites a las tasas de intercambio que se cobran entre entidades adquirentes y entidades emisoras de tarjetas. En cambio, no se regula la tasa de descuento. Respecto a la regulación de las tasas de intercambio, entre los considerandos del citado reglamento se reza que la competencia entre los regímenes de tarjetas de pago para convencer a los proveedores de servicios de pago de que emitan sus tarjetas hace que aumenten y no que disminuyan las tasas de intercambio, en contraste con el efecto disciplina sobre los precios que la competencia suele tener. Así, a modo de ejemplo, una entidad tendrá más incentivos para emitir una tarjeta de débito VISA en lugar de una tarjeta de débito MASTERCARD en tanto la tasa que perciba por el uso de la primera por parte de sus clientes sea mayor que por la segunda. Además, la competencia por el lado de las adquirentes parece que hace que exista una elevada correlación entre las tasas de intercambio y las tasas de descuento que las adquirentes cobran a los comercios beneficiarios.⁶²

Los límites máximos son los siguientes:

⁶¹ Artículo 2.28 del Reglamento 2015/751.

⁶² Según un [Estudio sobre la aplicación del Reglamento de tasas de intercambio](#), la limitación de las tasas de intercambio ha generado un importante ahorro de costes para las entidades adquirentes. Además, se observa que las entidades adquirentes trasladan parte del ahorro de costes a los comerciantes a través de la reducción de las tasas de descuento. Según este estudio, las tasas de descuento han disminuido de manera estadísticamente significativa de 2015 a 2017 y se estima que el descenso anual es de unos 1.200 millones de euros.

- 0,2% del valor de la operación en caso de operaciones de débito de particulares.
- 0,3% de valor de la operación en caso de operaciones de crédito de particulares.

El legislador europeo deja cierta flexibilidad para disminuir los límites en función del importe y establecer límites máximos a la aplicación del porcentaje. En España la situación en materia de límites máximos a las tasas de intercambio es la siguiente:⁶³

Tabla 1. Límites máximos a las tasas de intercambio por pagos con tarjeta en España

	Inferior a 20 €	Superior a 20€
Tarjeta de débito	0,1%	min (0,2%; 0,07 €)
Tarjeta de crédito	0,2%	0,3%

Fuente: elaboración propia a partir del artículo 11 del Real Decreto-ley 8/2014.

Los límites máximos que en el reglamento se establecen respecto a la tasa de intercambio no son aplicables a:

- Tarjetas de empresa.
- Retiradas de efectivo en cajeros o ventanilla.
- Operaciones con tarjetas de pago emitidas por regímenes tripartitos (ej.: American Express).

⁶³ Artículo 11 del [Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.](#)

4. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA

En este apartado se presentan, desde una óptica de competencia y regulación eficiente, los principales aspectos de la naturaleza y funcionamiento de la actividad económica del sector bancario, especialmente en lo que respecta a su actividad en el ámbito de los servicios de provisión de efectivo a través de cajeros automáticos.

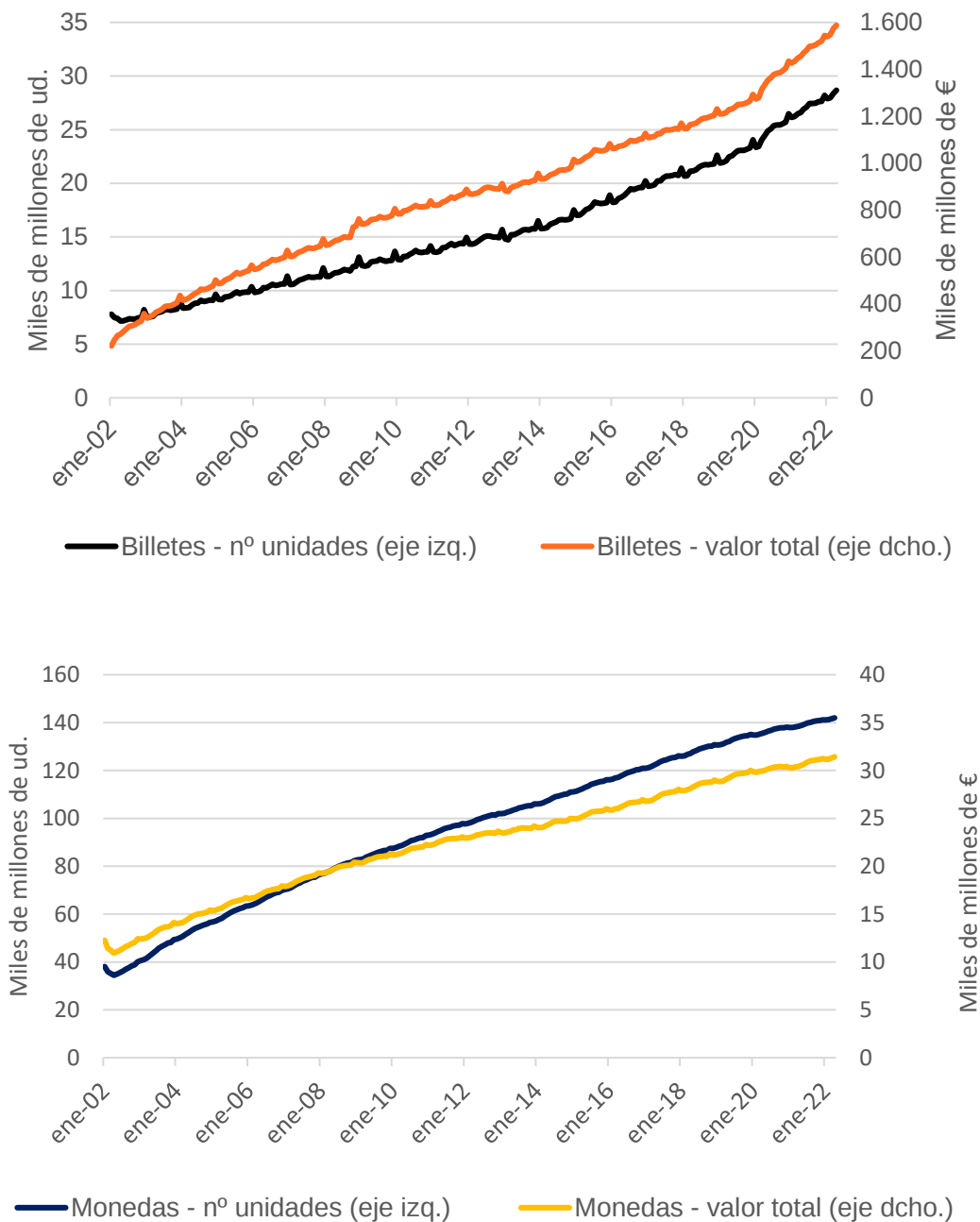
4.1. El uso de efectivo y los servicios de acceso al efectivo

El dinero en efectivo está compuesto esencialmente por papel moneda y moneda metálica. Es uno de los principales medios de pago, junto con las tarjetas de crédito y débito. Se distingue, entre otras cosas, por su naturaleza de medio de pago al portador, de tal manera que no requiere un registro de los participantes en una determinada transacción. Además, su aceptación generalizada, larga tradición y facilidad de uso le convierte en el medio de pago más líquido.

El efectivo tiene una presencia muy extendida por toda la sociedad. Así, a finales de abril de 2022, el número de billetes de euro en circulación ascendía a 28.676 millones, o 64 billetes por habitante de la UE, con un valor de casi 1,6 billones de euros. Respecto a las monedas de euro, en abril de 2022 había 141.972 millones en circulación, o 318 monedas por cada habitante de la UE, que sumaban un valor de 31.426 millones de euros.⁶⁴ Además, como se puede observar en el gráfico 1, desde el año 2002 se ha producido un aumento sostenido tanto del número de billetes y monedas en circulación como de su valor total.

⁶⁴ Ver datos del BCE [aquí](#).

Gráfico 1. Billetes de euro (arriba) y monedas de euro (abajo) en circulación



Fuente: elaboración propia empleando datos del BCE.

Una característica definitoria del efectivo es el monopolio público en su producción. En concreto, la emisión de moneda y billete en España se atribuye en monopolio al Banco de España desde 1874. Con la llegada del euro, estas funciones pasaron a manos del Sistema Europeo de Bancos Centrales.⁶⁵ Desde la óptica de la competencia, esto implica que el papel moneda y la moneda metálica están estandarizadas por ley, de tal manera que son productos homogéneos para los que no cabe margen de diferenciación. En consecuencia, los consumidores son completamente indiferentes respecto al efectivo que obtienen de uno u otro proveedor de servicios de acceso a efectivo. Así, los factores clave para los consumidores a la hora de seleccionar un oferente que les provea de efectivo son la distancia, el precio (la comisión por la provisión de efectivo) y el acceso a servicios añadidos en la localización del proveedor del servicio. Otro aspecto clave en la determinación de la demanda de efectivo es la conveniencia del uso de otros medios de pago alternativos. A este respecto, en los últimos años se ha registrado una marcada tendencia a la reducción del peso del efectivo a favor de los citados medios de pago alternativos.

4.1.1. El uso del efectivo como medio de pago

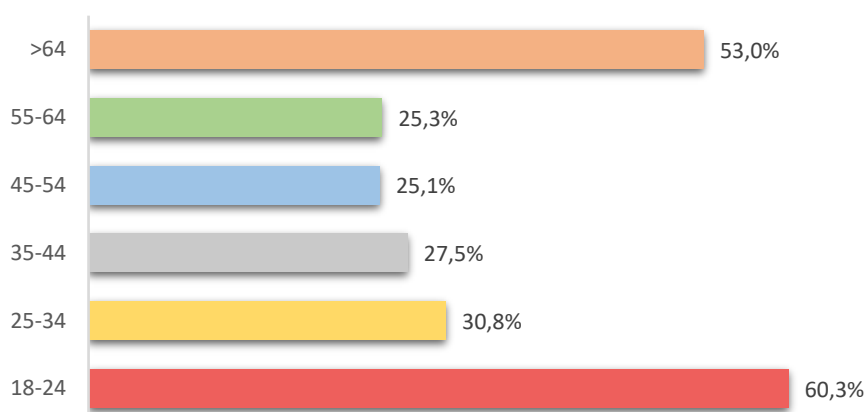
La preferencia del uso de efectivo como sistema de pago ha tenido una evolución decreciente y sostenida desde 2014, año en que casi el 80% de la población que respondió a la [Encuesta nacional sobre el uso de efectivo en España](#) del BdE lo elegía como su primera opción de pago.⁶⁶ La pandemia ha supuesto un acelerador de esta tendencia al incrementar el uso de medios de pago alternativos al efectivo, y, en consecuencia, disminuir el peso del efectivo como medio de pago. Este cambio de hábitos de pago se ha debido tanto a la propia extensión de otros medios de pago, por ejemplo, las tarjetas, como a las medidas higiénicas establecidas durante la pandemia. De manera muy significativa, la citada encuesta indica que un 69,1% de los ciudadanos y un 61,3% de los comercios minoristas han modificado sus hábitos a raíz del Covid-19 y apunta a que mantendrán los cambios en el futuro próximo.

⁶⁵ [Protocolo \(nº 4\) sobre los Estatutos del sistema europeo de bancos centrales y del Banco Central Europeo.](#)

⁶⁶ La metodología está basada en encuestas al público en general, hostelería y pequeño comercio. Desde 2017, también se entrevista a gestores de grandes superficies y cadenas de distribución de implantación nacional.

Según la última [Encuesta nacional sobre el uso de efectivo](#) realizada por el BdE en 2021, solo el 35,9% de los ciudadanos manifiestan utilizar el efectivo como medio de pago más habitual; algo más en los municipios de menos de 100.000 habitantes (un 37,5%), mientras el 54,1% se decanta por la tarjeta de débito como su medio de pago preferido. Por tramos de edad, no obstante, el uso de efectivo sigue siendo el medio de pago preferido por los mayores de 64 años (el 53% de los mayores de 64 años declara el uso de efectivo como medio de pago preferido). También es el medio de pago de preferencia para el 60% de la población de entre 18 y 25 años. Para el resto de tramos de edad, la preferencia por el efectivo como medio de pago favorito se encuentra entre el 25 y el 31% de los encuestados.

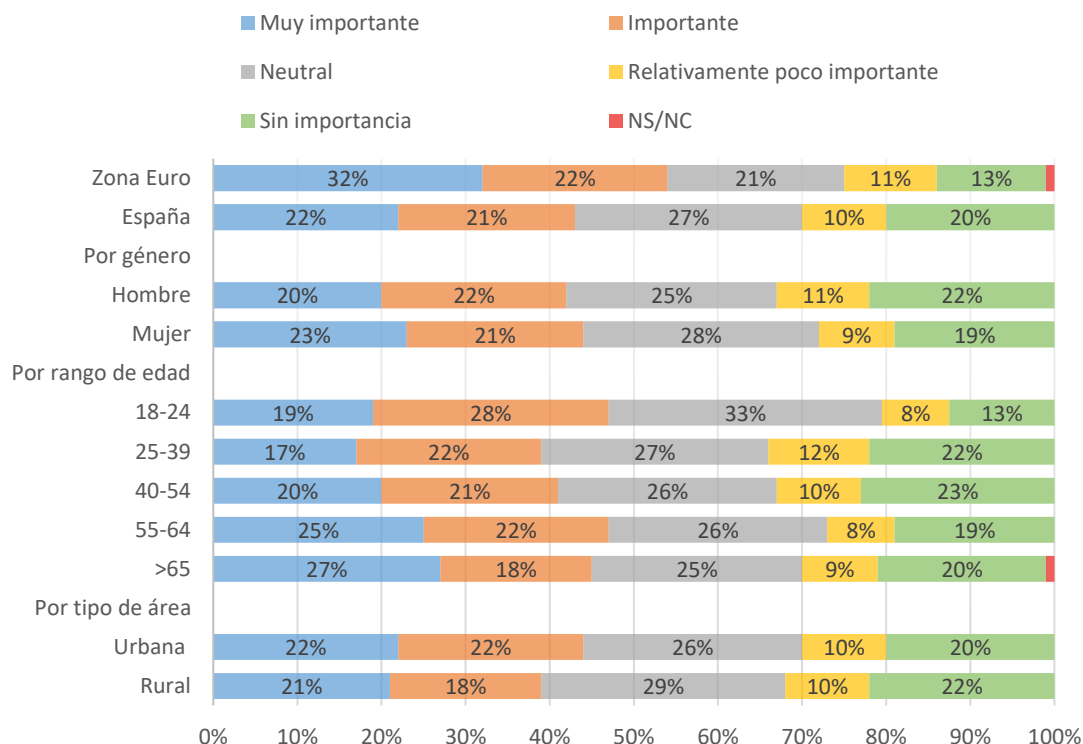
Gráfico 2. Preferencia del efectivo como medio de pago (por tramos de edad)



Fuente: Encuesta nacional sobre el uso de efectivo en España, BdE, 2020.

Asimismo, y tal y como se refleja en el gráfico 3, para el 45% de los mayores de 65 años es importante, o muy importante, tener la opción de pago en efectivo. En cuanto a la valoración comparada, en España se considera importante o muy importante tener esta opción por un porcentaje significativamente inferior al de la zona euro, aunque, en todo caso, un 43% de los ciudadanos españoles encuestados lo consideran relevante.

Gráfico 3. Importancia de tener la opción de pagar en efectivo en España



Fuente: Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE), ECB (2020).

4.1.2. Los servicios de acceso al efectivo

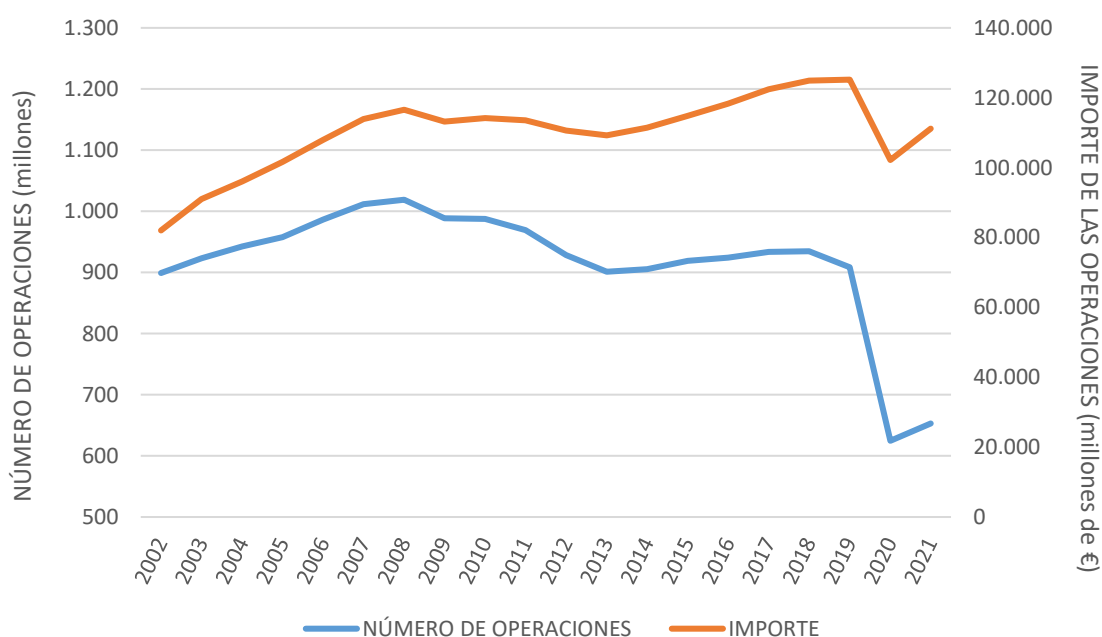
Tradicionalmente, la provisión de efectivo se realizaba a través de las ventanillas bancarias. Esto comenzó a cambiar a finales de los años 60, cuando empezaron a instalarse cajeros automáticos en el Reino Unido y Estados Unidos, expandiéndose con velocidad al resto del mundo. En España, los primeros cajeros se instalaron a mediados de los años 70, creciendo desde entonces a un ritmo muy rápido hasta convertirse en el primer medio de acceso a efectivo y alcanzar un máximo de 61.714 cajeros automáticos en 2008.⁶⁷

⁶⁷ Departamento de Sistemas de Pago de la División de Vigilancia y Supervisión de Pagos del BdE, a cierre de 2021.

En 2020, los cajeros automáticos seguían siendo el medio más habitual de obtener efectivo por parte de los ciudadanos (un 84%).⁶⁸ Por el contrario, las ventanillas bancarias son cada vez menos utilizadas por el público. En 2020, el 80,5% de la población encuestada por el BdE señalaba no acudir nunca a una ventanilla para retirar efectivo. Este porcentaje se reduce considerablemente en los mayores de 64 años. Para este tramo de edad, el 58,3% expresaba no acudir nunca a ventanilla para retirar dinero en efectivo, mientras que el resto (el 41,7%) sí lo hacía.

Pese a que los cajeros automáticos parecen ser el medio preferido y más habitual para la retirada de efectivo, las operaciones de retirada de efectivo en cajeros, tanto en número de operaciones como en valor, se han reducido drásticamente durante la pandemia, especialmente en términos de número de operaciones, tal y como ilustra el gráfico 4.

Gráfico 4. Operaciones de retirada de efectivo en cajeros, período 2002 a 2021



Fuente: Departamento de Sistemas de Pagos – División de vigilancia y supervisión de pagos – BdE, datos a diciembre de 2021.

⁶⁸ Encuesta nacional sobre el uso de efectivo, BdE, 2020.

El número de operaciones de retirada de efectivo y su valor han repuntado durante 2021, aunque ha crecido más el valor del efectivo retirado. En cualquier caso, el número de operaciones de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos se mantuvo en 2021 muy por debajo de su mínimo histórico de los últimos 20 años (652 millones de operaciones en 2021, frente a los 899 millones de operaciones en 2002, lo que supone una caída del 27% en las dos últimas décadas).

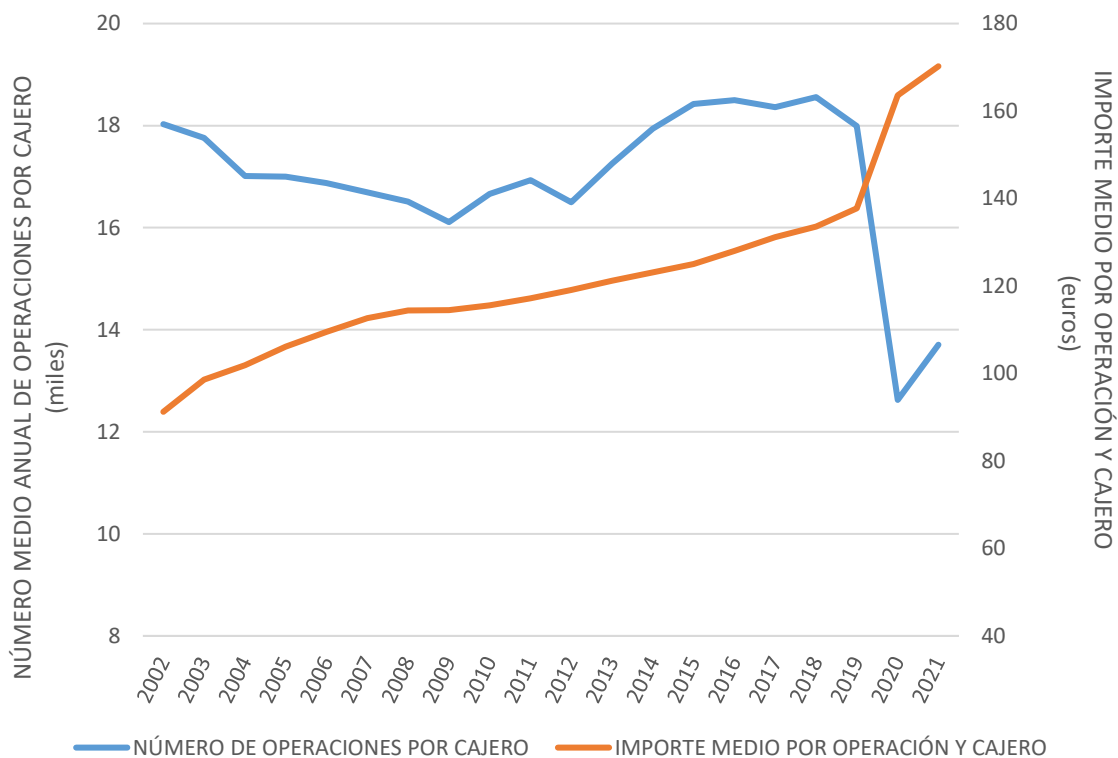
Esta reducción de las operaciones de retirada de efectivo se ha debido, fundamentalmente, al efecto de la pandemia de la Covid-19 sobre el uso de efectivo y sobre los hábitos y las preferencias de pago de los ciudadanos. Así, a pesar del levantamiento de las restricciones impuestas durante la pandemia, es posible que tanto el uso de efectivo como las operaciones de retirada de efectivo no recuperen sus valores anteriores a la aparición del Covid-19.

Respecto a las operaciones por cajero, el número medio anual de operaciones de retirada de efectivo por cajero fue de 13.704 en 2021, que corresponden a unas 38 operaciones por cajero y día.⁶⁹ Su evolución repite el patrón anterior: tal y como se puede observar en el Gráfico 5, en los últimos años se ha producido una drástica caída en el número medio anual de operaciones de retirada de efectivo por cajero. La caída de visitas al cajero se ha compensado en parte con una retirada de más cantidad en cada operación: en este mismo periodo, se ha producido un aumento del 23,5% en el importe medio de retirada de efectivo por operación y cajero, que ha pasado de 138 euros en 2019 a 170 euros en 2021⁷⁰. La disminución de operaciones, de unas 16.000-18.000 por cajero y año (o unas 44-50 al día) entre 2002 y 2019 a 13.704 en 2021 (en torno a un 15-25% de caída), tiene consecuencias relevantes: en tanto que las tasas de intercambio por la retirada de efectivo en cajeros se establecen en general como una cantidad fija independiente del importe retirado, estos patrones de comportamiento por parte de los consumidores podrían estar reduciendo la rentabilidad de los cajeros.

⁶⁹ Departamento de Sistemas de Pagos – División de vigilancia y supervisión de pagos – BdE, datos a diciembre de 2021.

⁷⁰ La evolución del importe medio de retirada de efectivo por operación y cajero se habría visto suavizado en términos reales por la evolución del nivel general de precios. Tomando como base el valor del Índice de Precios de Consumo publicado por el INE para el mes de marzo de 2002, se ha producido un aumento del 53,3% en el nivel general de precios a marzo de 2022.

Gráfico 5. Operaciones medias de retirada de efectivo por cajero en España, periodo 2002 a 2021



Fuente: Elaboración propia empleando datos del BdE a diciembre de 2021.

4.1.3. Evolución reciente del sector bancario español

El número de bancos comerciales que operaban en España ha ido disminuyendo desde 2008, habiendo pasado de un total de 281 entidades con licencia bancaria en ese año (70,8% de ellas españolas) a un total de 191 a cierre de 2020 (58,6% de ellas españolas). Es destacable el caso particular de las cajas de ahorros, que han pasado de 45 en 2010 a tan solo 2 en la actualidad (8 antiguas cajas de ahorros se transformaron en bancos). Además, la reestructuración ha aumentado el peso de los principales grupos bancarios. Esto queda reflejado en el valor del Índice de Herfindahl-Hirschman calculado para la totalidad del sector

según la información estadística publicada por el BCE. En 2008 el valor del índice era 497, mientras que en 2020 la cifra es 1.081.⁷¹

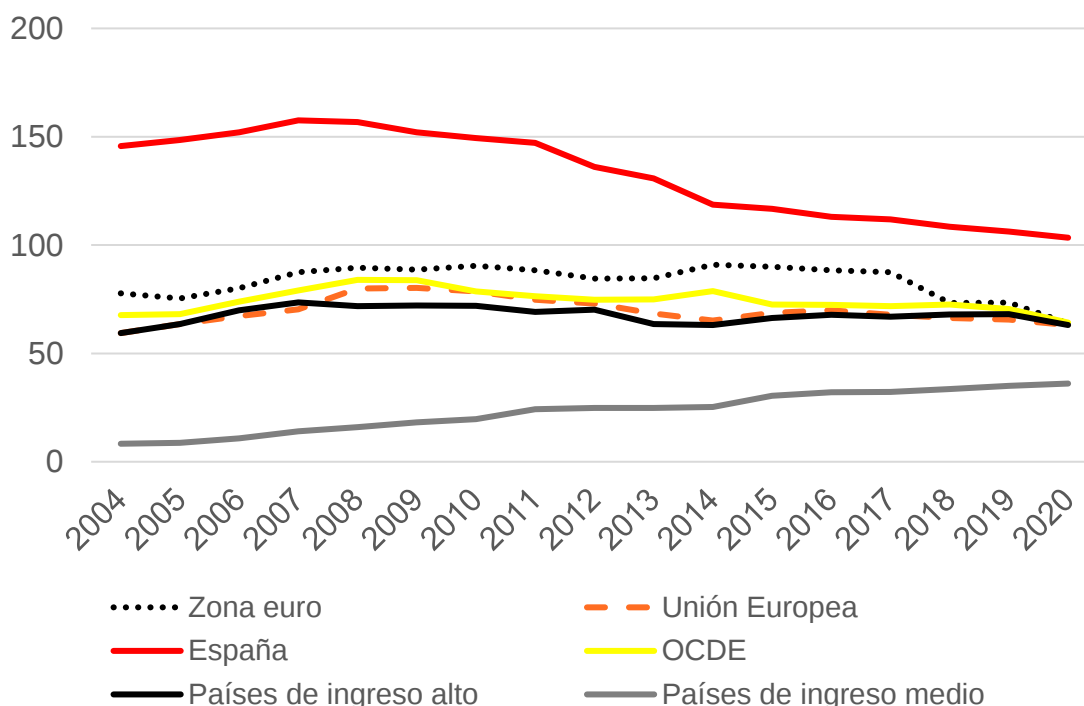
Este reajuste se aprecia no solo en el número de entidades, sino también en las redes de distribución, que se han reducido de manera muy relevante. El número de oficinas bancarias, que alcanzaba las 45.662 en 2008, ha caído en un 57,7% desde entonces, hasta llegar a las 19.312 a cierre de 2021.⁷² No obstante, y a pesar de la fuerte caída, en términos relativos España sigue teniendo un nivel de sucursales de banca comercial por habitante notablemente superior al promedio de los países de nuestro entorno, como se observa en el gráfico 6. Este descenso está altamente correlacionado con la evolución del parque de cajeros automáticos, en tanto que prácticamente el 90% de los cajeros automáticos propiedad de entidades financieras están ubicados en oficinas bancarias. Asimismo, el sector tenía empleadas a más de 276.000 personas en 2008 mientras que, en 2020, la cifra de empleo se situaba en el entorno de 171.000, lo que supone un descenso de aproximadamente el 39%.⁷³ Esta tendencia también se ha observado en otros sectores bancarios europeos.

⁷¹ Fuente: [Structural Indicators for the EU Banking Sector \(BCE\)](#). El Índice de Herfindahl-Hirschman se refiere a la concentración del negocio bancario basado en los activos totales. Se obtiene sumando los cuadrados de las cuotas de mercado de todas las entidades de crédito del sector. Los posibles valores del índice van de 0 (máximo nivel de competencia) a 10.000 (ninguna competencia).

⁷² [Cierre de oficinas bancarias y acceso al efectivo en España](#). Jiménez Gonzalo, C. et al. (2020); [Boletín Estadístico 4/2022 del BdE](#), página 126, (2020).

⁷³ [Structural Indicators for the EU Banking Sector \(BCE\)](#).

Gráfico 6. Oficinas de banca comercial por cada 100.000 adultos



Fuente: Banco Mundial.

La reestructuración responde al impacto de la ya denominada Gran Recesión que comenzó en el año 2008. Tras esta crisis, se han introducido nuevas medidas de regulación financiera y se ha producido una reestructuración del sector en búsqueda de ganancias de eficiencia y rentabilidad en un contexto de niveles bajos de tipos de interés. Las reformas introducidas en el marco regulatorio perseguían hacer del sector bancario un sector más robusto y con una mayor capacidad de absorción de *shocks*. En este sentido, cabe destacar la reformulación del marco de capital conocido como Basilea III, o la creación de la Unión Bancaria en la eurozona.⁷⁴

En los años posteriores a la crisis, los márgenes de intermediación en el sector financiero se han visto adversamente afectados por los bajos tipos de interés. Ello ha provocado una reacción en el sector bancario para aumentar y diversificar sus fuentes de ingresos y, en particular, las derivadas de las comisiones por los

⁷⁴ [El sector bancario después de la crisis: ¿más robusto y estable?](#) Arqué, G. & Montoriol, J. (2016).

servicios prestados. A diferencia de lo ocurrido en el periodo 2000-2007, en el que los ingresos por comisiones tendieron a reducirse fruto de una mayor competencia de las entidades por la captación de clientes, entre 2014 y 2019 los bancos españoles aumentaron las comisiones cobradas a sus clientes en un 21,6%.⁷⁵

La racionalización de recursos, especialmente referida al empleo y al número de oficinas, también ha estado en parte asociada a un proceso de digitalización que viene acometiendo el sector. Las entidades financieras han aumentado significativamente su inversión en tecnología y han atraído a nuevos clientes digitales. Desde el punto de vista de la oferta, la adopción de las nuevas tecnologías como el empleo del *big data*, la inteligencia artificial, *blockchain*, computación en la nube o reconocimiento biométrico ha permitido a los bancos mejorar su eficiencia. Desde el punto de vista de la demanda, la crisis sanitaria ha acelerado la transformación digital de los clientes y, por tanto, el auge en la adopción de los servicios digitales.

4.1.4. El uso de medios de pago alternativos al efectivo

Además del pago en efectivo, existen otros medios de pago alternativos, tales como tarjetas de pago (de crédito o débito), transferencias bancarias, sistemas de pagos online, pagos a través de móviles, cheques, *inter alia*, siendo las tarjetas uno de los instrumentos de pago que han adquirido mayor relevancia en los últimos años. Así, en los puntos de venta o comercio al por menor, las tarjetas de pago constituyen, junto con el efectivo, uno de los instrumentos de pago más importantes en la UE.⁷⁶ En la zona euro, a finales de 2020, existían 609,3 millones de tarjetas en circulación, o 1,8 tarjetas por habitante de la eurozona, con un valor anual de transacciones de 2 trillones de euros, correspondiendo a un valor medio de alrededor de 41 euros por transacción con tarjeta.⁷⁷ En España, el número de tarjetas de débito y crédito en circulación prácticamente se ha duplicado en las dos últimas décadas, pasando de 45,80 millones de tarjetas en circulación en el año 2000 a 87,99 millones a cierre de 2021, lo que supone 1,9 tarjetas por habitante en España. Este aumento de las tarjetas en

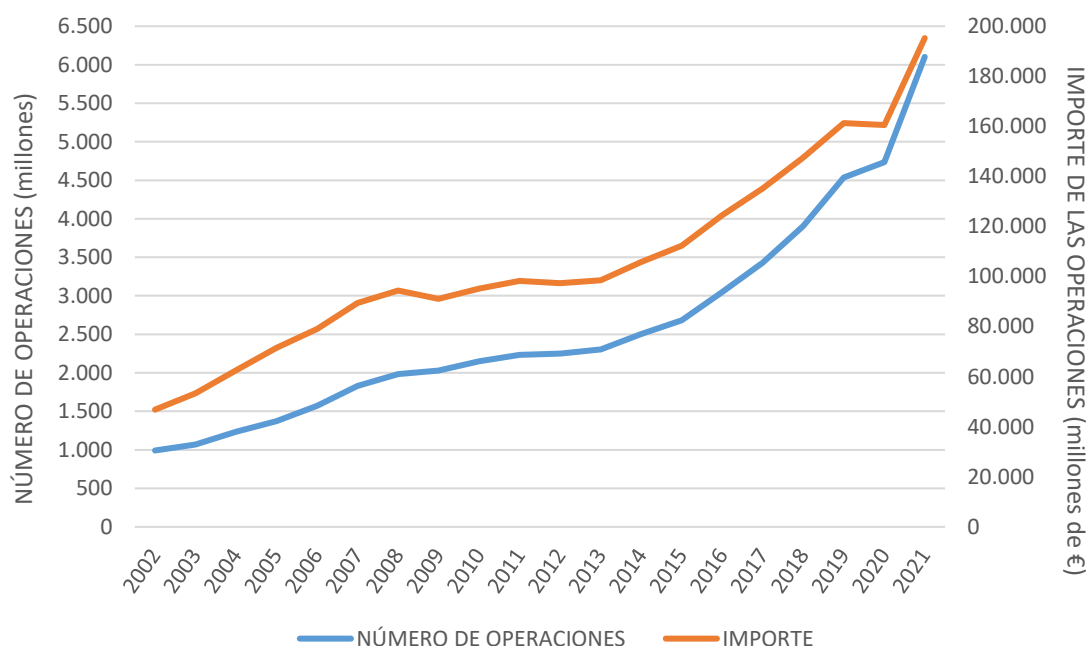
⁷⁵ [Informe sobre el sector bancario español en un entorno de cambios de productividad](#). Funcas. (2021).

⁷⁶ Información sobre tarjetas de pago disponible en la [web del BdE](#).

⁷⁷ [Payment Statistics, European Central Bank, 2020](#).

circulación ha venido acompañado por un incremento de su uso en operaciones de compra. El gráfico 7 ilustra la tendencia significativamente creciente del uso de las tarjetas de débito y crédito como medio de pago en operaciones de compra en los últimos años.

Gráfico 7. Operaciones de compra en terminales de punto de venta (TPVs) en España, período 2002 a 2021



Fuente: Sistema de Tarjetas y Medios de Pago S.A. (STMP), BdE, datos a diciembre de 2021.

*Operaciones realizadas con tarjetas emitidas por entidades adheridas a las redes españolas en dispositivos que, estando situados en España, son proporcionados por dichas entidades.

Según un estudio realizado por la consultora Kantar, los métodos de pago más populares para el gran público en España son tarjetas de débito y efectivo.⁷⁸ Por otra parte, entre los medios de pago digitales empleados, la opción *Bizum* ha ganado popularidad para el día a día. Este sistema está extendido para pagos de persona a persona, ya que permite el pago sin contacto a través de un teléfono inteligente y un código QR, aunque este servicio aún no ha sido

⁷⁸ [Kantar - Study on New Digital Payment Methods, Report March 2022.](#)

ampliamente aceptado por los comercios minoristas. PayPal y las aplicaciones de pago móvil fueron los medios de pago menos utilizados entre el público general.

En cuanto a los comercios minoristas, el 93% aceptaba tarjetas de débito y el 82% de crédito en 2020, mientras que los negocios que permitían el pago con móvil (asociado a tarjeta) se elevaban hasta un 50%. Además, el 84% de los comercios minoristas no imponían ninguna restricción al pago con tarjeta y solo el 16% mantenía un pago mínimo establecido, en promedio, en 11 euros.⁷⁹

Uno de los factores que ha facilitado la extensión del uso de las tarjetas bancarias como medio de pago ha sido la difusión de las terminales de TPV. Según la información trimestral del BdE, el número de TPV en España ha venido incrementándose de manera sustancial en los últimos años.⁸⁰ Según un informe de la Comisión Europea (2020), en 2018, España y Grecia tenían la mayor densidad de TPV de la UE.⁸¹ Además, el informe señala que, en España, es común que los establecimientos comerciales tengan múltiples contratos con entidades adquirentes y, por tanto, tiendan a tener diferentes dispositivos TPV.

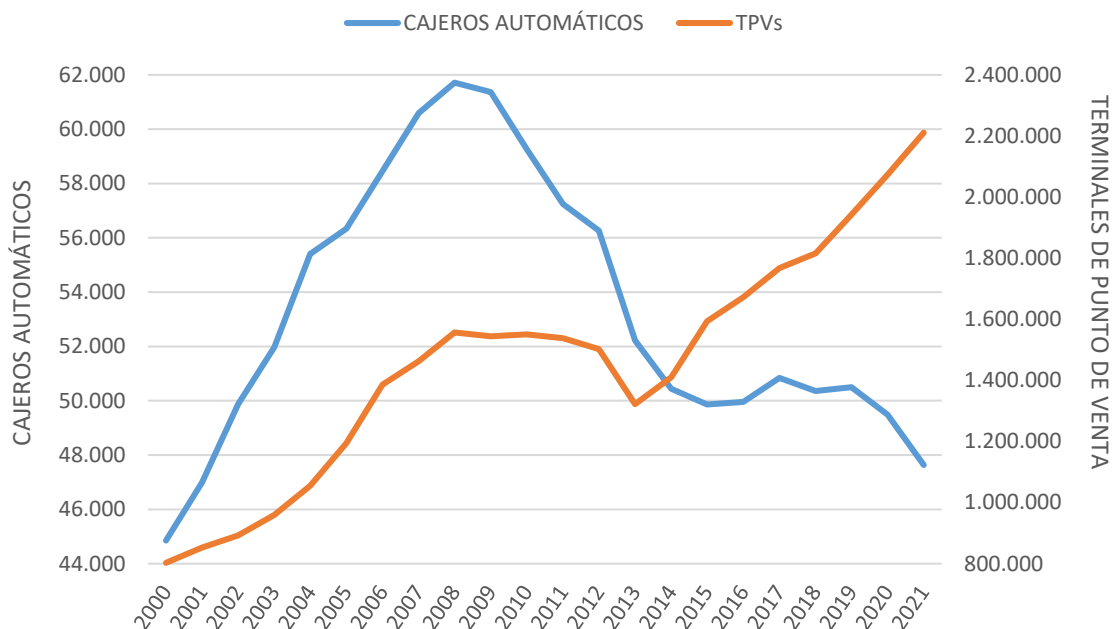
Esta tendencia contrasta con la evolución de los cajeros automáticos. Mientras los TPVs han pasado de 1.557.355 terminales en 2008 a 2.210.994 terminales en 2021 (incremento del 42%), los cajeros automáticos han pasado de 61.714 en 2008 a 47.639 a finales de 2021 (reducción del 23%). El gráfico 8 plasma estas tendencias inversas.

⁷⁹ Encuesta nacional sobre el uso de efectivo en España, BdE, 2020.

⁸⁰ [Departamento de Sistemas de Pago de la División de Vigilancia y Supervisión de Pagos del BdE, a cierre de 2021.](#)

⁸¹ [Study on the application of the interchange fee regulation.](#)

Gráfico 8. Parque de cajeros automáticos y terminales de punto de venta en España, período 2000 a 2021



Fuente: Departamento de Sistemas de Pago de la División de Vigilancia y Supervisión de Pagos del BdE, a cierre de 2021.

Esta evolución positiva del número de TPVs se debe, al menos parcialmente, a la reducción de las tasas de intercambio por pagos con tarjeta y tasas de descuento aplicadas a este servicio. El BdE publica información trimestral sobre tasas de intercambio por pagos con tarjeta y tasas de descuento, desagregada por entidad, beneficiario de pagos, tipo de tarjeta (débito o crédito), e importe de la orden de pago (más y menos de 20 €).⁸² Tal y como figura en la tabla 2, en el caso de España, las tasas de descuento medias ponderadas por el uso de tarjetas de particulares, a nivel agregado y por actividad, no superan prácticamente el 0,5%.

⁸² Norma 4 de la Circular 3/2016.

*Tabla 2. Tasas de descuento percibidas en el tercer trimestre del año 2021.
Tarjetas de particulares (crédito y débito)*

Sector de actividad	Tarjetas de débito (media ponderada)	Tarjetas de crédito (media ponderada)
Grandes empresas de distribución	0,1725%	0,3310%
Supermercados	0,3446%	0,3468%
Gasolineras	0,3144%	0,3608%
Autopistas	0,4986%	0,5115%
Comercio minorista	0,3698%	0,3942%
Hoteles	0,4052%	0,4208%
Restaurantes	0,4351%	0,4317%
Viajes y entretenimiento	0,3889%	0,4636%
Resto de las categorías	0,3721%	0,3751%
Total	0,3238%	0,3779%

Fuente: datos del BdE.⁸³

*Las tasas medias se ponderan en función del importe de las órdenes de pago realizadas en el trimestre.

Asimismo, las tasas de descuento medias abonadas por los beneficiarios a las entidades adquirentes por las operaciones de compra se han reducido sustancialmente. En 2002, la tasa de descuento media era de 1,59%, mientras que en 2021 la tasa de descuento media fue de 0,36%.⁸⁴

⁸³ Los datos se ofrecen a nivel agregado para todas las entidades adquirentes de TPV.

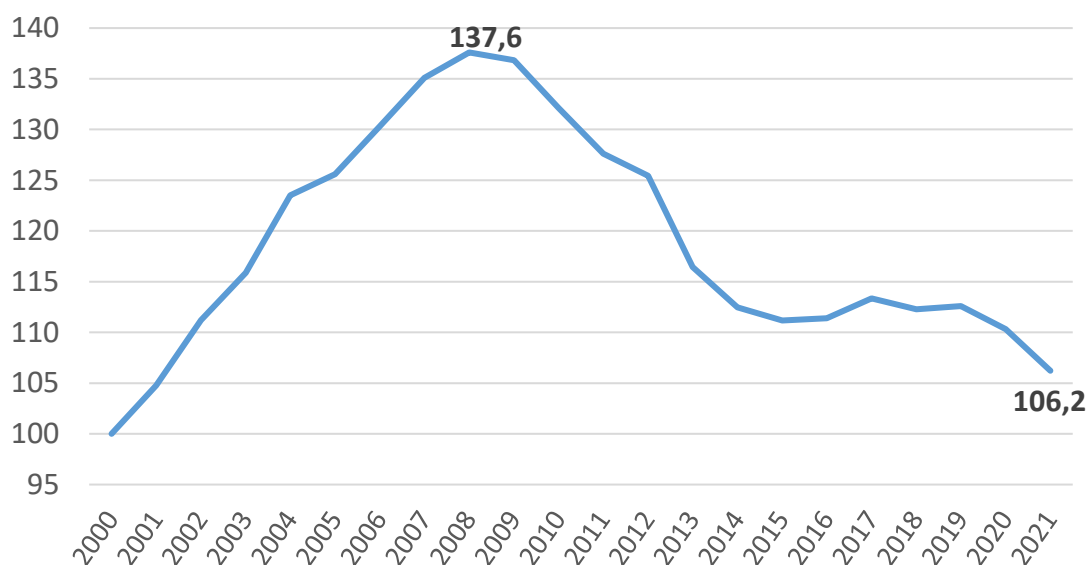
⁸⁴ Desde el año 2005, las tasas de descuento han bajado de forma continuada: en el año 2007 se situaban en el entorno del 1% y en el año 2008 en el entorno del 0,9%.

4.2. La red de cajeros automáticos

4.2.1. El parque de cajeros automáticos en España

El número de cajeros automáticos en España ascendía a 47.639 a cierre del año 2021. Esto contrasta con el número máximo de 61.714 cajeros alcanzado en el 2008 (desde este máximo, el parque de cajeros ha sufrido una disminución del 22,8%).

Gráfico 9. Evolución del parque de cajeros automáticos en España, período 2000 a 2021 (Base 2000 = 100)



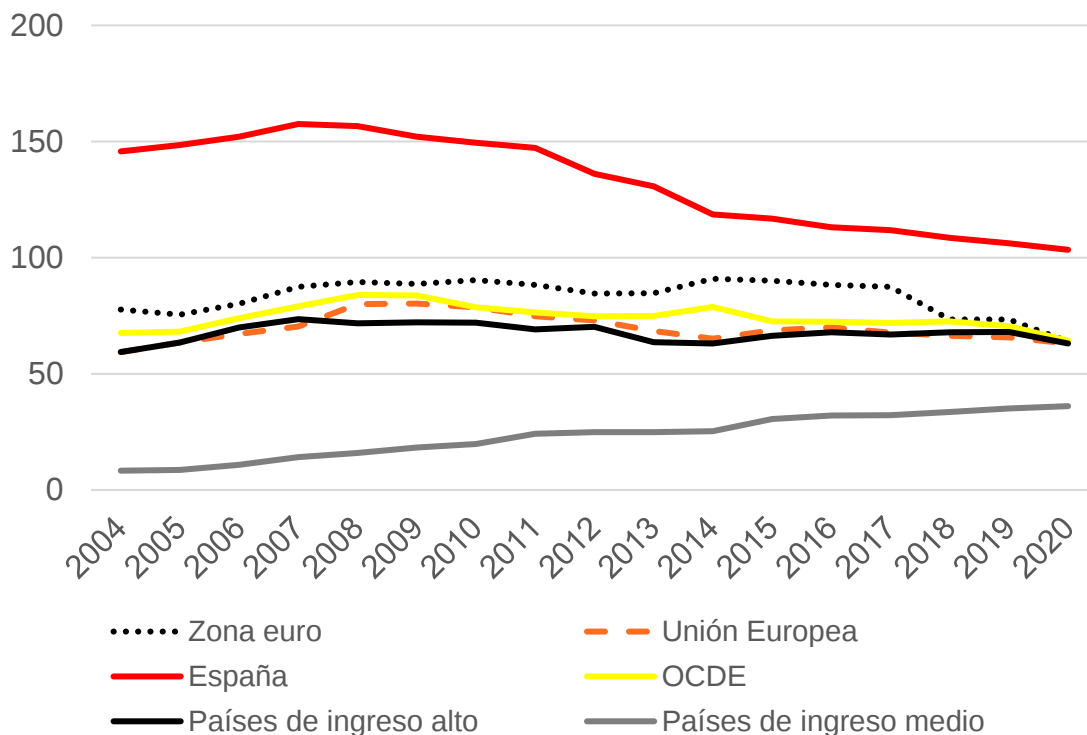
Fuente: Departamento de Sistemas de Pago de la División de Vigilancia y Supervisión de Pagos del BdE, a cierre de 2021.

En todo caso, en términos absolutos, España tiene la tercera red de cajeros más grande de la UE, estando por detrás sólo de Alemania y Francia con un parque formado por 60.752 y 50.548 unidades, respectivamente.

En términos relativos, el parque de cajeros español queda en tercera posición en la UE tras Croacia y Portugal, con una cifra que alcanza las 101 unidades por

cada 100.000 habitantes.⁸⁵ Comparando con el promedio de los países de nuestro entorno, en el gráfico 10 se observa que la tasa de cajeros española, a pesar de haber bajado notablemente desde 2008, sigue estando muy por encima de la media de los países de la UE y zona euro, así como del promedio de las economías avanzadas y de la OCDE, las cuales tienen, en todos los casos, en torno a un 40% menos de cajeros por habitante que en España.

Gráfico 10. Número de cajeros automáticos por cada 100.000 adultos



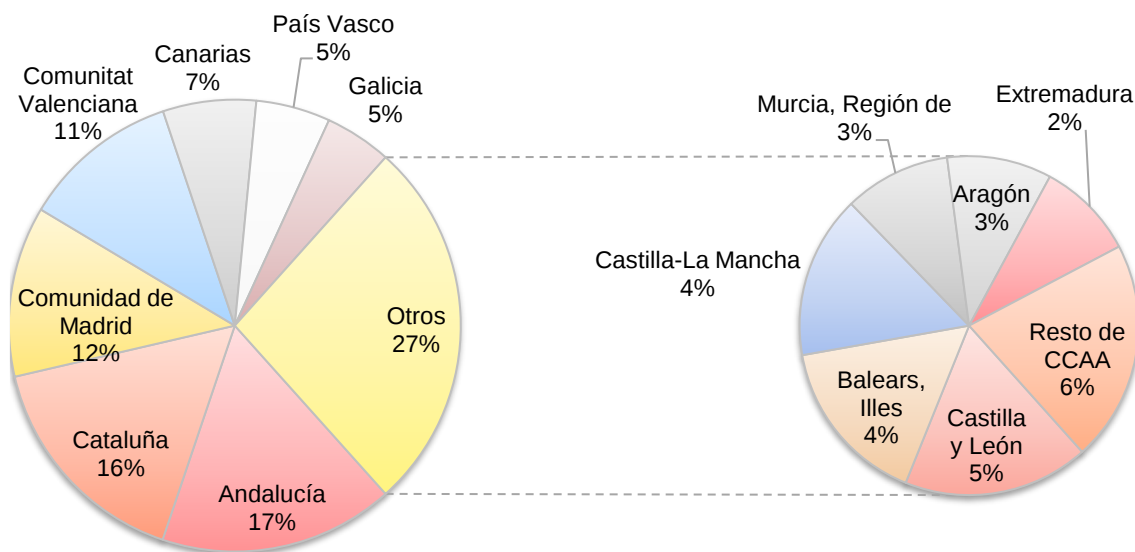
Fuente: Banco Mundial.

Casi el 57,5% de los cajeros están situados en Andalucía, Cataluña, la Comunidad de Madrid y la Comunitat Valenciana, que son las que tienen una mayor población, por ese mismo orden. En el otro extremo, seis comunidades autónomas cuentan cada una con menos del 2% del parque de cajeros, que son las comunidades autónomas que tienen una menor población: Principado de

⁸⁵ <https://www.association-secure-transactions.eu/industry-information/atm-numbers-europe/>.

Asturias (1,9%), Comunidad Foral de Navarra (1,6%), Cantabria (1,1%), La Rioja (0,7%), Ceuta (0,1%) y Melilla (0,1%).

Gráfico 11. Peso de cada comunidad autónoma en el parque de cajeros automáticos



Fuente: elaboración propia empleando datos aportados por el BdE.⁸⁶

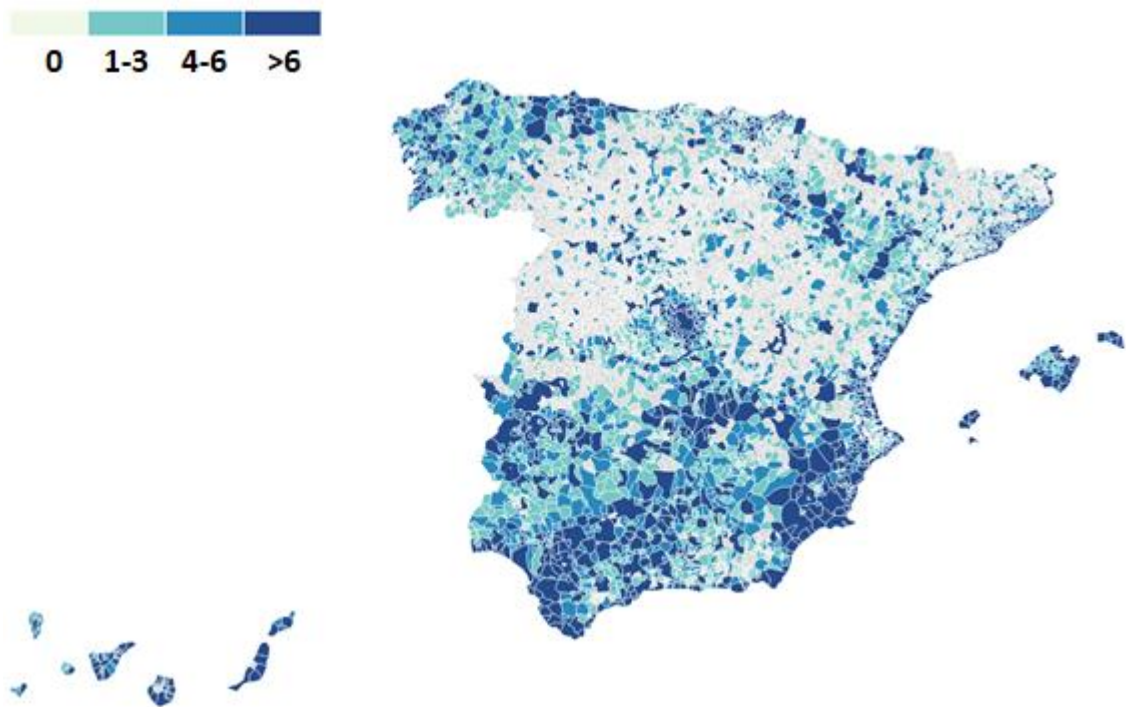
4.2.2. La distribución de los cajeros automáticos por municipios

La distribución de los cajeros automáticos es desigual a lo largo del territorio. Según la información aportada por el BdE correspondiente al cierre de año 2020, de los 8.131 municipios que hay en España, un 55% no tienen un cajero automático.⁸⁷

⁸⁶ Los pesos han sido calculados empleando los datos a cierre de 2020 facilitados por el BdE en contestación al requerimiento de información que les fue remitido.

⁸⁷ En contestación a un requerimiento de información, el BdE remitió información sobre el número de cajeros por municipios a cierre del año 2020.

Gráfico 12. Número de cajeros por municipio



Fuente: elaboración propia empleando los datos facilitados por el BdE.

Los municipios en los que no hay un cajero tienen, en su conjunto, una población muy por debajo de aquellos en los que sí los hay. En consecuencia, tan solo el 3,1% de la población española vive en un municipio en el que no existe un cajero.⁸⁸ Esta cifra contrasta con aquellos municipios en donde hay más de 6 cajeros, en los que reside un 82,8% de la población española. Igualmente, un 11,9% de los municipios cuenta con un único cajero, en donde vive un 2,5% de la población, mientras que en el 8,4% de los municipios, hogar de un 2,8% de la población, hay 2 cajeros, tal y como se observa en la siguiente tabla.

⁸⁸ Los datos de población por municipio son relativos al 1 de enero de 2021 y han sido obtenidos de las bases de datos del INE.

Tabla 3. Distribución de población y municipios por número de cajeros en España

Nº Cajeros	% Municipios	Población (millones)	% Población
0	55,4%	1,47	3,1%
1	11,9%	1,18	2,5%
2	8,4%	1,34	2,8%
3	4,9%	1,19	2,5%
4 - 6	7,2%	2,96	6,3%
> 6	12,3%	39,24	82,8%

Fuente: elaboración propia empleando los datos facilitados por el BdE y el INE.

En el conjunto nacional, los municipios que no cuentan con un cajero automático en su localidad registran, en términos medios, una densidad de población inferior y un porcentaje de población mayor de 65 años superior al resto.

Tabla 4. Densidad de población (número de habitantes por kilómetro cuadrado) media y porcentaje de población mayor de 65 años por municipio a nivel nacional

	Densidad media de población	% de población mayor de 65 años
Municipios sin cajeros	25	34,2%
Municipios con cajeros	370	23,2%
Total nacional	179	29,3%

Fuente: elaboración propia empleando datos de diversas fuentes: datos facilitados por el BdE, superficies de los términos municipales procedentes de las bases de datos del IGN, y población por edad a nivel municipal de las bases de datos de INE.

Aproximadamente un 73,5% del total de municipios sin cajero en España son municipios *con poca población* (la UE califica como zonas “con poca población”

a aquellas cuya densidad de población es inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado). Así, de los 3.948 municipios españoles *con poca población*, el 83,7% no tienen un cajero automático en su término municipal. Un rasgo importante de estos municipios *con poca población* es que tienen una mayor proporción relativa de habitantes con edad superior a los 65 años.

Tabla 5. Porcentaje de población mayor de 65 años por municipio en función del umbral de zona con poca población

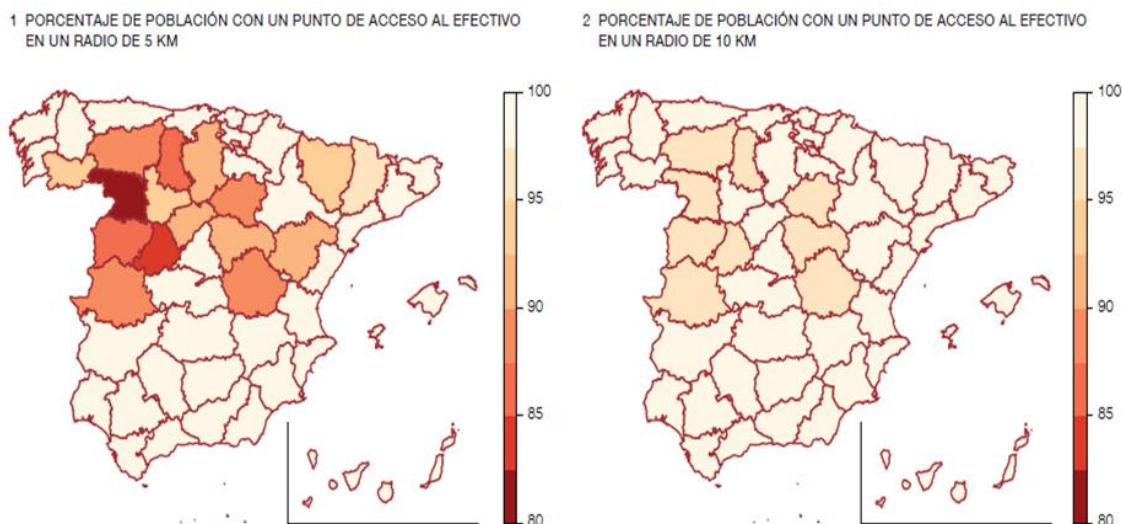
	% de población mayor de 65 años	
	Por debajo del umbral de zonas con poca población	Por encima del umbral de zonas con poca población
Municipios sin cajeros	37,2%	25,9%
Municipios con cajeros	30,6%	21,6%

Fuente: elaboración propia empleando los datos facilitados por el BdE.

En este sentido, el BdE publicó un artículo en su Boletín Económico 3/2021 titulado *Infraestructura del efectivo y vulnerabilidad en el acceso al efectivo en España* (Posada Restrepo, 2021), en el que se construye un Índice de Vulnerabilidad en el Acceso al Efectivo (IVAE) al objeto de detectar aquellos municipios con un mayor riesgo de quedar financieramente excluidos en términos de acceso al efectivo.⁸⁹ Este estudio concluye que, si bien la vulnerabilidad en el acceso tradicional al efectivo en España es relativamente baja en gran parte del territorio, aproximadamente 1,3 millones de personas se encuentran en una situación que puede considerarse vulnerable en cuanto al acceso a efectivo. En el citado estudio también se concluye que más del 98% de la población tiene un punto tradicional de acceso al efectivo en un radio de 5 km, aunque no esté localizado en su municipio. No obstante, existe una gran heterogeneidad entre regiones, como se puede apreciar en el gráfico 13.

⁸⁹ Se trata de un índice construido mediante un procedimiento de componentes principales que tiene en cuenta 4 factores: 2 factores de oferta (el número de puntos tradicionales de acceso al efectivo por cada 1.000 habitantes para cada municipio y la distancia entre ellos) y 2 de demanda (la renta disponible media por persona y la proporción de personas mayores de 60 años en cada localidad).

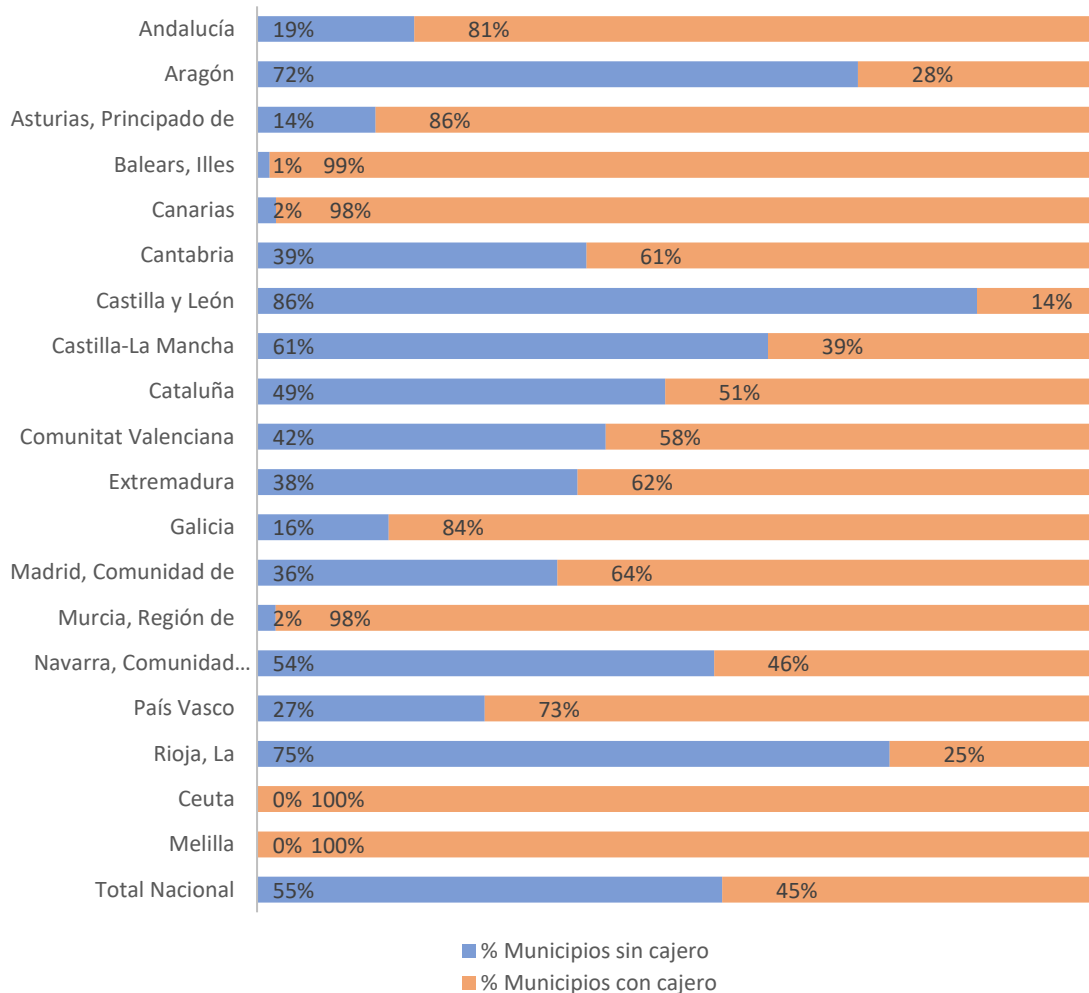
Gráfico 13. Porcentaje de población con un punto de acceso al efectivo



Fuente: Infraestructura del efectivo y vulnerabilidad en el acceso al efectivo en España (Posada Restrepo, 2021).

Las comunidades autónomas que cuentan con una mayor proporción de municipios sin cajero son Castilla y León (86% de municipios sin cajero), La Rioja (75%) y Aragón (72%). En el otro extremo, Ceuta y Melilla, Illes Balears, Canarias y Murcia tienen el 2% o menos de sus municipios sin cajero, y, además de estas, solo Asturias, Galicia, y Andalucía tienen menos de un 20% de municipios sin cajero. En las restantes comunidades autónomas, más de una cuarta parte de los municipios no cuentan con cajero en su término municipal.

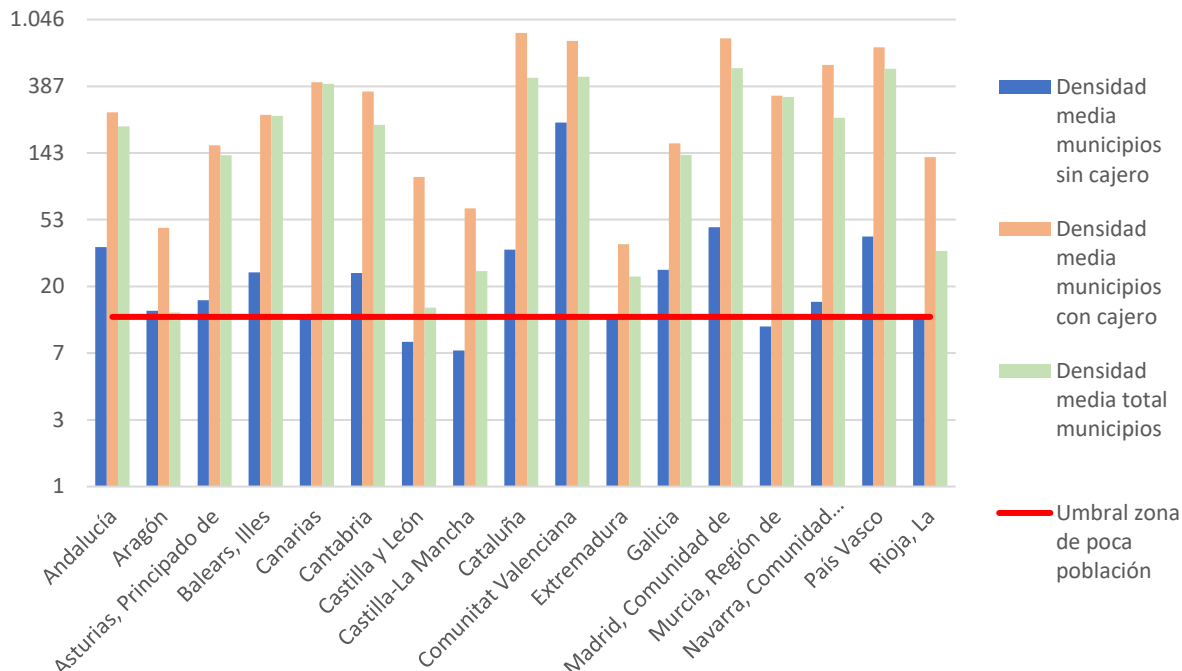
Gráfico 14. Porcentaje de municipios con y sin cajero automático, por comunidad autónoma



Fuente: elaboración propia empleando datos aportados por el BdE.

En todas las comunidades autónomas, los municipios sin cajero tienen una densidad media de población inferior a los municipios con cajero. En Castilla-La Mancha y Castilla y León, la densidad de población media de sus municipios sin cajero se sitúa por debajo del umbral de baja población (7,6 y 8,6 habitantes por kilómetro cuadrado, respectivamente).

Gráfico 15. Densidades de población medias de los municipios por comunidad autónoma



Fuente: elaboración propia empleando datos aportados por el BdE.⁹⁰

Por provincias, siete tienen un porcentaje de municipios sin cajero superior al 80%, de las que seis pertenecen a Castilla y León y una a Castilla-La Mancha.

⁹⁰ Se ha empleado una escala logarítmica utilizando como base el número de Euler. No se han incluido las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla al no poder hacerse la distinción entre municipios con y sin cajeros automáticos.

Municipios sin Cajero



0% 91%



Tabla 6. Datos de las provincias con mayor porcentaje de municipios sin cajero

	Porcentaje de municipios sin cajero	% de población que vive en municipios sin cajero	Densidad media de población - Municipios sin cajero	Densidad media de población - Municipios con cajero	% de población mayor de 65 años - Municipios sin cajero	% de población mayor de 65 años - Municipios con cajero
Salamanca	91,4%	24,2%	11	262	38,5%	25,7%
Zamora	90,3%	34,5%	9	58	43,2%	31,5%
Soria	89,1%	16,1%	3	21	41,9%	27,5%
Palencia	89,0%	21,5%	6	86	37,0%	28,1%
Burgos	87,1%	15,5%	9	66	35,8%	29,1%
Guadalajara	86,8%	14,7%	7	151	36,1%	21,8%
Ávila	86,3%	22,0%	8	42	39,8%	29,1%
Valladolid	84,0%	9,7%	9	186	35,6%	21,1%
Total nacional	55,4%	3,1%	25	370	34,2%	23,2%

Fuente: elaboración propia empleando datos aportados por el BdE. La densidad media de población está medida en número de habitantes por kilómetro cuadrado.

4.2.3. Estructura empresarial de la oferta de cajeros automáticos

El parque de cajeros automáticos en España está relativamente concentrado en un pequeño número de entidades.⁹¹ CAIXABANK tiene la red más extensa,

⁹¹ Para analizar la estructura empresarial del parque de cajeros se han considerado una sola entidad a las siguientes redes o grupos de cajeros, en tanto en cuanto las entidades que forman parte de cada uno de ellos han formalizado acuerdos para cobrarse una misma tasa de intercambio:

- Grupo Caja Rural (en adelante, GC RURAL): está conformado por un total de 30 cajas rurales y el Banco Cooperativo Español, S.A. También forman parte del Grupo Caja Rural otras dos entidades participadas: (i) Rural Servicios Informáticos, S.L. y (ii) Rural Grupo Asegurador AIE.
- Grupo Cooperativo Cajamar (en adelante, GC CAJAMAR): se trata de un Sistema Institucional de Protección (SIP) que está conformado por 19 entidades, con el Banco de Crédito Social Cooperativo, S.A. como entidad cabecera. Siguiendo la definición de [Ariztegui, J \(2020\)](#) los SIPs son “Desde el punto de vista de la regulación bancaria [...] grupos consolidables de entidades de crédito dominados por la entidad central. Pero, en la realidad, son más que un grupo, son fusiones de hecho (“fusiones frías” se les ha denominado) puesto que, a efectos económicos, no jurídicos, cada partícipe ha perdido la individualidad propia de una persona independiente.”

seguido de BBVA y Banco Santander. Las seis entidades con mayor número de cajeros concentran el 70% del total, y las 10 primeras tienen el 83%.

Tabla 7. Peso en el parque nacional de cajeros por operador

1º	Caixabank	20 - 30%
2º	BBVA	10 - 20%
3º	Banco Santander	10 - 20%
4º	Euronet	5 - 10%
5º	GC Rural	5 - 10%
6º	Unicaja	5 - 10%
7º	Banco Sabadell	5 - 10%
8º	Euro Automatic Cash	0 - 5%
9º	GC Cajamar	0 - 5%
10º	Kutxabank	0 - 5%
Resto de operadores		17%

Fuente: elaboración propia empleando los datos facilitados por el BdE.⁹²

La mayor parte de los cajeros son propiedad de entidades de crédito, aunque la presencia de operadores independientes es importante en algunas zonas de España. De los 10 primeros operadores por número de cajeros, tan solo dos (Euronet y Euro Automatic Cash) son operadores independientes, es decir, que no son entidades de crédito. Euronet es la entidad líder por número de cajeros

⁹² Los pesos en el parque de cajeros se han calculado sobre la base de la información a cierre de 2020 sobre el número de cajeros remitida por el BdE respecto a los operadores considerados entidades financieras y la remitida por los operadores independientes (Euronet, Euroautomatic Cash y Cardtronics) en contestación a los requerimientos de información enviados. Según estas fuentes de información, el parque de cajeros a cierre de 2020 ascendía a un total de 44.956, mientras que, de conformidad con las estadísticas trimestrales publicadas por el BdE a cierre de 2020, el número total de cajeros ascendía a 47.639. Esto supone una diferencia del 5,63% entre las fuentes de información.

en tres provincias y está entre los 3 primeros operadores en otras cuatro. Las provincias en las que tiene el liderazgo (Málaga, Illes Balears y Santa Cruz de Tenerife) se distinguen por ser importantes destinos turísticos. Entre los tres principales operadores independientes (EURONET, EURO AUTOMATIC CASH, y CARDTRONICS) suman una proporción de cajeros en la horquilla 10-20% respecto al total.

Además, los cajeros automáticos están muy vinculados a las oficinas bancarias. Aproximadamente el 90% de los cajeros automáticos propiedad de entidades emisoras están ubicados en oficinas bancarias (el resto son los denominados cajeros desplazados).⁹³

En el ámbito provincial, se constata una mayor concentración que en el conjunto nacional. En promedio, los 3 primeros operadores por número de cajeros de cada provincia suman el 70% - 80% de los cajeros provinciales. Los tres primeros operadores tienen un peso superior al 50% en todas las provincias.

Tabla 8. Peso medio en el parque de cajeros de los principales operadores en el ámbito provincial

	Operador nº 1	Operador nº 2	Operador nº 3	Resto de operadores
Peso medio en el parque de cajeros	30 - 40%	20 - 30%	10 - 20%	20 - 30%

Fuente: elaboración propia empleando información remitida por los operadores en contestación a requerimientos de información de la CNMC.

⁹³ Tomando como referencia la información remitida por el BdE sobre el número de cajeros propiedad de entidades financieras en contestación al requerimiento de información enviado, se han remitido requerimientos de información a un total de entidades que representan el 93% de dicha red de cajeros. Entre otros extremos, se ha solicitado a las entidades requeridas a cierre de 2021 el número total de cajeros automáticos (desagregados en cajeros vinculados a oficinas y cajeros desplazados) que cada entidad tiene en cada provincia, incluidas las ciudades autónomas.

A nivel agregado, el número total de cajeros en España remitido por las entidades requeridas ascendía a cierre de 2021 a 37.784; según la información remitida por el BdE, el número total de cajeros asociado a estas entidades ascendía a 37.971. Esto supone una diferencia del 0,49%.

CAIXABANK es el primer operador por número de cajeros en 22 de las 50 provincias y 2 ciudades autónomas, y figura entre los 3 primeros en 40 de estas. BBVA solo lidera en una provincia y SANTANDER en ninguna provincia ni ciudad autónoma, pero ambas entidades aparecen con elevada frecuencia entre los tres primeros operadores provinciales por número de cajeros (en 19 y 26 ocasiones, respectivamente).

Al margen de estas tres entidades, el análisis provincial revela la importante presencia en determinadas regiones de otras entidades de menor tamaño nacional. Un ejemplo destacado es KUTXABANK, que se sitúa como el primer operador por número de cajeros en las 3 provincias que conforman el País Vasco, y cuyo peso medio en el parque de cajeros de esta región se sitúa entre el 50% y el 60%. Otros casos similares son ABANCA, primer operador por número de cajeros en las cuatro provincias gallegas y con un peso medio en el parque de cajeros de esta región entre el 40% y el 50%, o IBERCAJA, primer operador en las tres provincias de Aragón, con más del 40% de los cajeros en cada una de ellas.

Tabla 9. Posición a nivel provincial por número de cajeros automáticos de los principales operadores

Nº de veces entre los 3 primeros		Nº de veces el 1º		Nº de veces el 2º		Nº de veces el 3º	
Caixabank	40	Caixabank	22	Santander	13	Santander	14
Santander	26	Unicaja	8	GCR	9	BBVA	13
BBVA	19	GC Rural	5	BBVA	7	Caixabank	11
GC Rural	19	Abanca	4	Unicaja	7	GC Rural	5
Unicaja	18	Euronet	3	Caixabank	4	Unicaja	3
Euronet Ibercaja	7	Kutxabank Ibercaja	3	Ibercaja	4	Sabadell	2
Otros	27	Otros	4	Otros	8	Otros	4

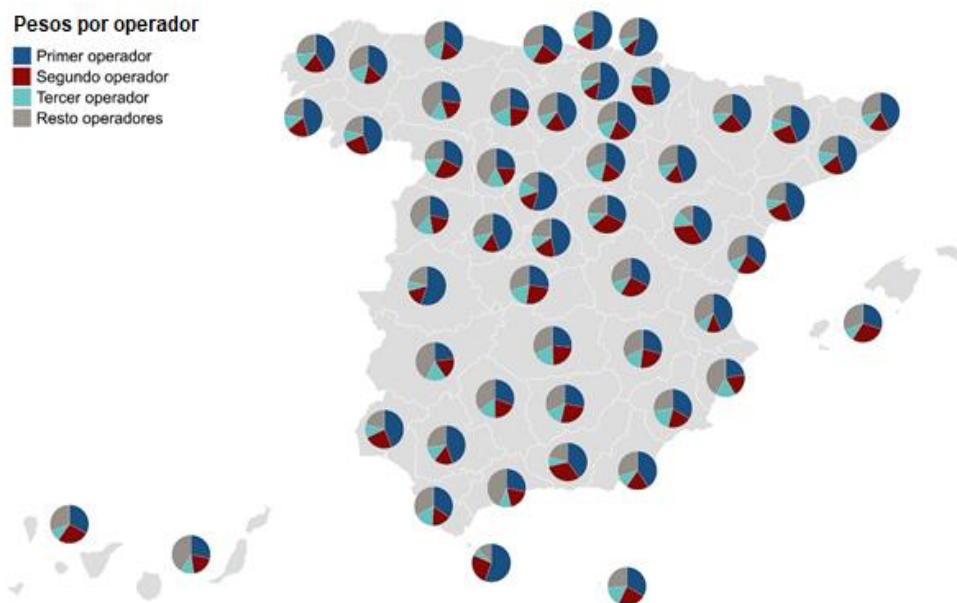
Fuente: elaboración propia empleando información remitida por los operadores en contestación a requerimientos de información de la CNMC.⁹⁴

**Tabla 10. Peso en el parque de cajeros automáticos por provincia
[CONFIDENCIAL]⁹⁵**

⁹⁴ Se ha obtenido información sobre el número de cajeros por provincia de un total de operadores que representan el aproximadamente el 97,3% del parque de cajeros. La información sobre el número de cajeros del GC CAJAMAR no ha sido obtenida a través de requerimiento de información formal, como en el resto de los casos, sino que se ha conseguido a partir de la información publicada en su sitio web, encontrando una diferencia del 1,12%, a nivel nacional, respecto a la información referida al cierre de 2021 remitida por el BdE en respuesta al requerimiento de información enviado por la CNMC. La información relativa al resto de operadores tenidos en cuenta se ha obtenido a través del requerimiento de información remitido por la CNMC.

⁹⁵ Se indica entre corchetes aquella información cuyo contenido exacto es confidencial.

Gráfico 17. Distribución de los pesos en el parque de cajeros por provincias



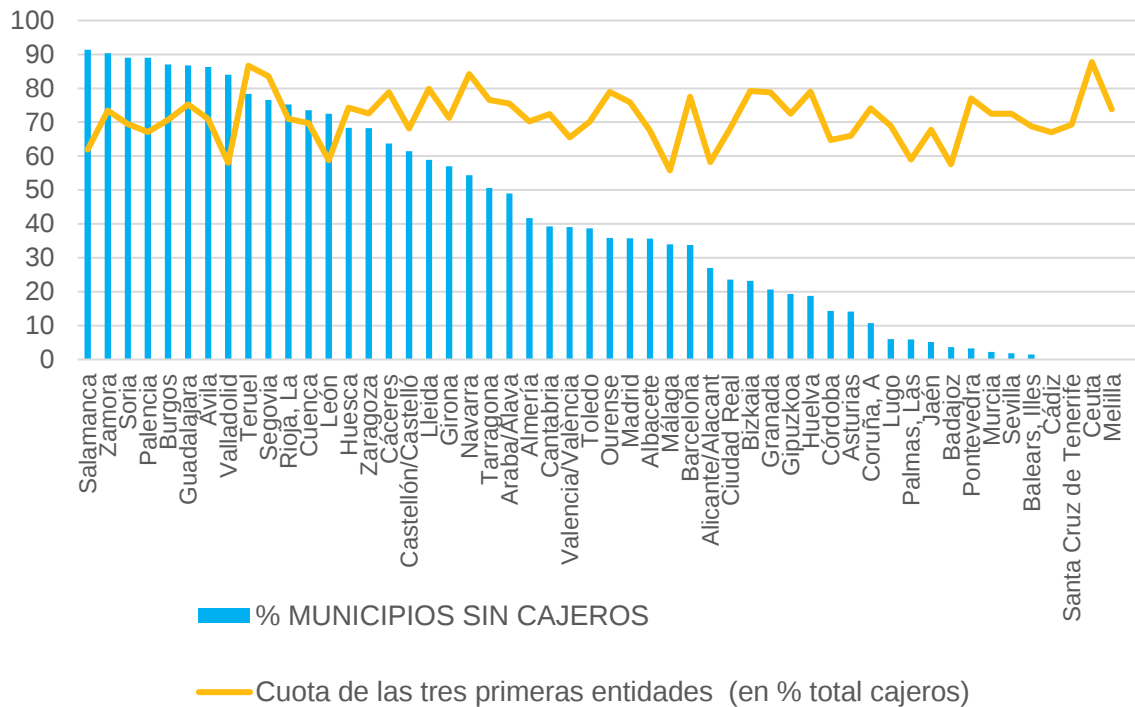
Fuente: elaboración propia empleando información remitida por los operadores en contestación a requerimientos de información de la CNMC.

Además, en prácticamente todas las provincias y ciudades autónomas, las entidades emisoras que ocupan el primer puesto en términos de peso en el parque de cajeros automáticos son también las que tienen un mayor número de clientes propios.

En las cuatro provincias con mayor porcentaje de municipios sin cajero, los operadores que tienen un mayor número de cajeros son UNICAJA (Salamanca y Palencia) y las pertenecientes al GC RURAL (Zamora y Soria). En estas provincias, no se aprecia una concentración superior al resto de provincias. Esta misma conclusión puede alcanzarse al comparar los niveles de concentración de la provincia con el porcentaje de municipios sin cajero. Como puede apreciarse en el gráfico 18, no existe una correlación clara entre el porcentaje de municipios

sin cajero (columnas) y los pesos en el parque de cajeros (medidas por el peso de la entidad líder y el peso de las tres primeras entidades).⁹⁶

Gráfico 18. Pesos en el parque de cajeros y porcentaje de municipios sin cajero, por provincia



Fuente: elaboración propia empleando información remitida por los operadores en contestación a requerimientos de información de la CNMC. Confidencial la cuota de la entidad líder (en % total cajeros).

4.3. Las comisiones por acceso y retirada de efectivo

4.3.1. Las comisiones por acceso a los servicios de retirada de efectivo

Los operadores de cajeros, en su mayoría entidades de crédito, ofrecen el acceso a los sistemas de retirada de efectivo en cajeros automáticos como parte de su cartera de servicios asociados a las cuentas y tarjetas bancarias.

⁹⁶ El análisis realizado se trata de una mera comparación a efectos indiciarios.

De este modo, desde el punto de vista del usuario final, el coste de acceso al efectivo se compone no solo de las comisiones directas por retirada de efectivo, sino, también, de la parte imputable del coste global de acceso a las cuentas y tarjetas bancarias, que sería un coste fijo para el acceso al servicio de retirada de efectivo en cajeros automáticos.

Sin embargo, los ingresos que obtienen las entidades de crédito por la utilización por los clientes de sus cuentas y tarjetas bancarias proceden de muy diversas fuentes. Ello dificulta notablemente el ejercicio de atribuir las comisiones concretas por la disponibilidad de cuentas y tarjetas bancarias a cada uno de los servicios a los que estos instrumentos dan acceso.

Los conceptos e importes que las entidades de crédito cobran a sus clientes en contraprestación por los servicios que les proveen varían dependiendo de qué servicios contrate cada cliente y de la política comercial de la entidad de crédito, siendo posible que los costes de provisión de un servicio específico sean soportados por los ingresos que se obtienen de otras actividades, una práctica que, en todo caso, es habitual en muchas actividades económicas. Así, si bien los clientes propios no soportan un pago o coste directo por retirar efectivo de la red de cajeros de su entidad, sí lo soportan de manera indirecta a través de las distintas comisiones y del resto de actividades que generan ingresos para las entidades.

Hechas estas consideraciones, resulta de interés para el objeto del presente estudio el análisis de la cuantía y evolución de las comisiones del sector bancario.

Según [el Informe de Estabilidad Financiera](#) del Banco de España de abril de 2022, los ingresos por comisiones netas ascendieron a 27.380 millones de euros en 2021, un 10,4% superior a las del 2020, año en que las comisiones se redujeron drásticamente por el efecto de la pandemia.⁹⁷ La ratio de comisiones netas sobre activo también ha aumentado en los últimos años, creciendo del 0,41% al 0,45% desde 2015, lo que supone un alza aproximada del 10%. Parte de la subida de los ingresos por comisiones se asocia con la reducción del peso de los ingresos por intereses, dado el entorno de tipos muy reducidos registrado en los últimos años. En términos comparativos, el importe de las comisiones netas alcanzaba en 2021 el 40% del margen de intermediación bancaria de las

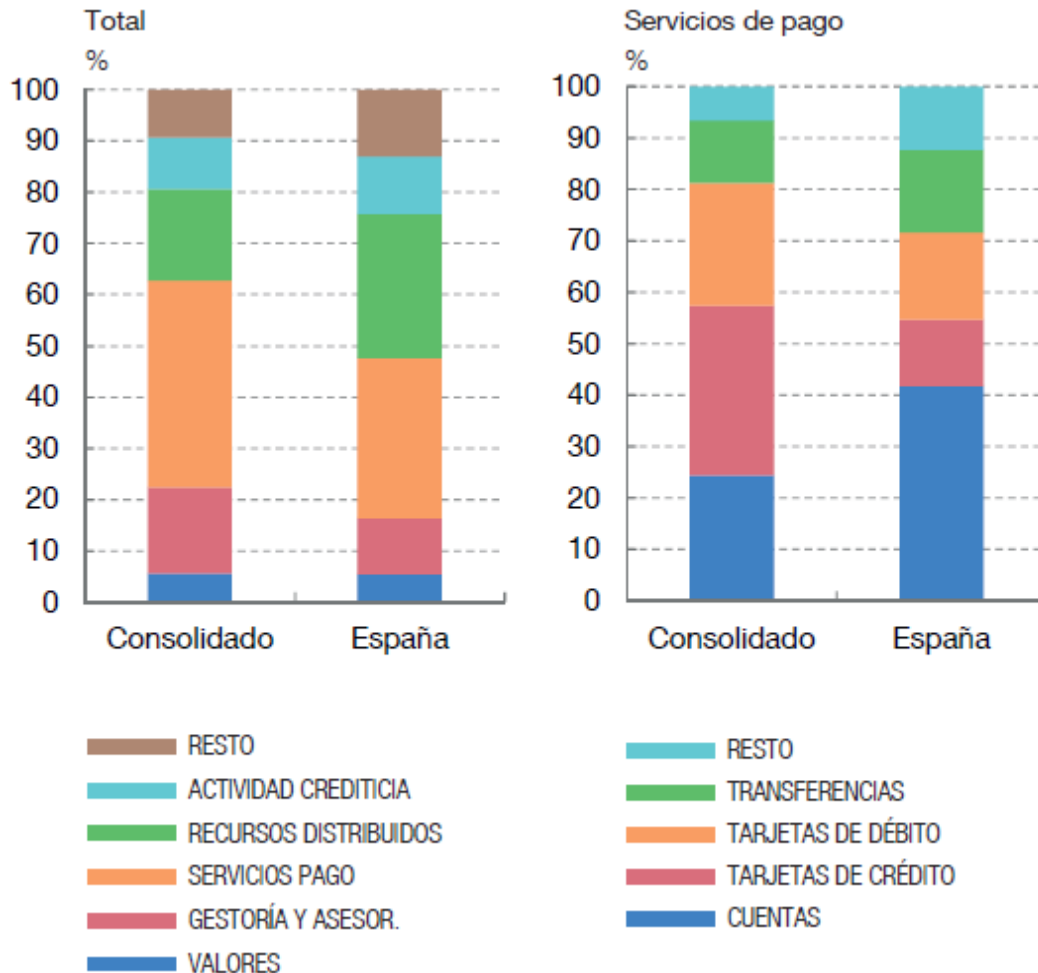
⁹⁷ Incluyen las comisiones por retirada de efectivo, las de mantenimiento de cuenta y las de mantenimiento de tarjetas, entre otras.

entidades de depósito (diferencia entre intereses cobrados e intereses pagados por dichas entidades).⁹⁸

En este ámbito, tanto en España como en la eurozona, los ingresos por servicios de pago (que incluyen servicios tales como la ejecución de operaciones de pago mediante tarjeta o dispositivo similar, ingreso y retirada de efectivo, transferencias, pago de recibos, pagos con tarjeta, entre otros), constituyen la principal fuente de comisiones, aunque porcentualmente el ingreso derivado de estas comisiones es mayor en el área euro que en España. Igualmente, dentro de las comisiones por servicios de pago, el principal ingreso en España procede de las cuentas bancarias, seguido de las comisiones por tarjetas de débito y transferencias. En la zona euro, sin embargo, las comisiones provienen, en mayor medida, de las tarjetas de crédito y de débito.

⁹⁸ Balance consolidado de entidades de depósito. Banco de España, datos de 2021. El importe del margen de intermediación de las entidades de depósito en 2021 ascendió a 68.020 millones de euros, mientras que las comisiones netas fueron de 27.380 millones de euros.

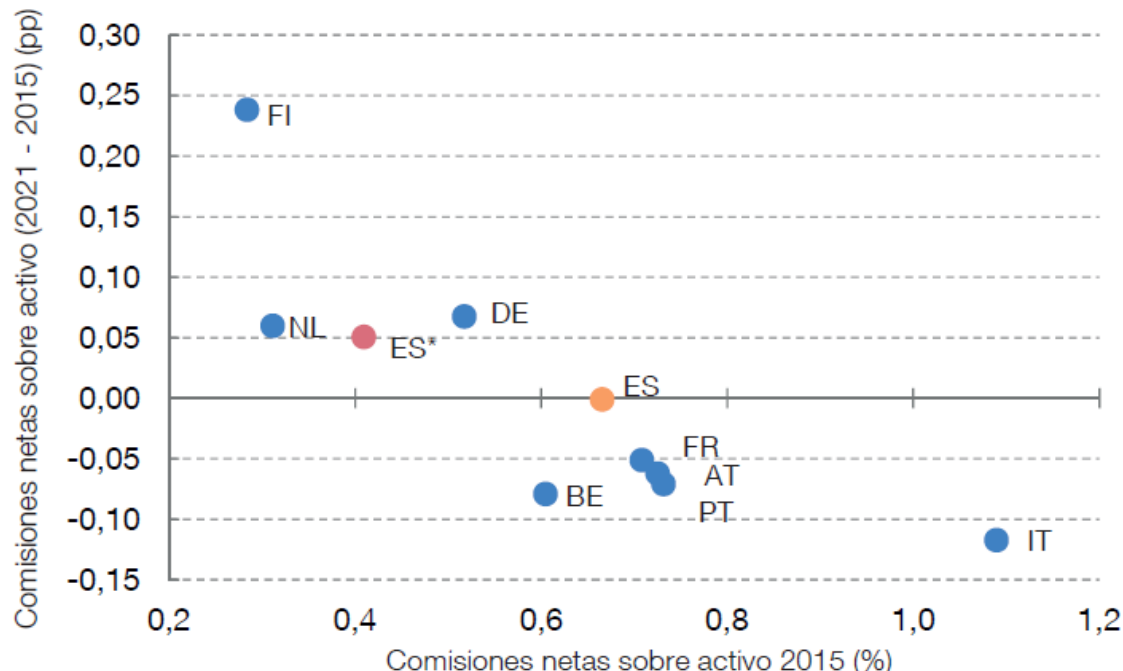
Gráfico 19. Distribución de comisiones brutas por tipologías. Datos consolidados de la zona euro y datos individuales de España. Diciembre de 2021



Fuente: Informe de Estabilidad Financiera, BdE, abril de 2022.

En comparación con los bancos de la zona euro, los ingresos por comisiones de los bancos españoles son más reducidos, aunque han presentado en los últimos años una evolución al alza como parte de un proceso de convergencia con el resto de la eurozona.

Gráfico 20. Convergencia de la ratio de comisiones netas sobre activo en la zona euro. Diciembre de 2021



Fuente: Informe de Estabilidad Financiera, BdE, abril de 2022.

En términos de coste para el usuario, la gran variedad de ofertas y políticas comerciales según grados de vinculación hace que los clientes afronten distintos niveles de comisiones.⁹⁹

Los únicos importes directos que soporta el usuario por el uso de los cajeros son la comisión de su entidad por retirar efectivo en un cajero de su propia entidad (que, en la práctica, no se aplica) y, en el caso de que use cajeros ajenos a su entidad, la repercusión de la tasa de intercambio que le haga su entidad.

No obstante, existen otras comisiones que pueden ligarse indirectamente al uso de cajeros, como la comisión de mantenimiento de cuenta o la de mantenimiento de tarjeta de crédito o débito. Su nivel depende de la entidad y del nivel de vinculación de cada cliente (hay numerosos tipos de cuenta, como nómina,

⁹⁹ Se puede encontrar un comparador de comisiones en la web del BdE: https://app.bde.es/csfcwciu/GestorDePeticiones?IdOperacion=becsfwciu_LanzadorCompararEntidadesCCP&token=4f1da856-36ba-45e3-bc38-3d2232358ed3.

pensión, digital, joven, básica u otras). Por ejemplo, una cuenta sin vinculaciones puede tener una comisión de mantenimiento de entre 45 y 240 euros anuales. Por su parte, en una cuenta nómina o pensión el mantenimiento anual puede encontrarse entre 0 y 240 euros y la comisión de mantenimiento anual de una tarjeta de débito puede oscilar entre 0 y 65 euros (y 0 a 80 euros para tarjetas de crédito).¹⁰⁰

Sobre las comisiones por conceptos indirectamente relacionados con la retirada de efectivo, cabe matizar que tanto las cuentas bancarias como las tarjetas dan numerosos servicios distintos al de retirada de efectivo, por lo que no cabría imputar la totalidad de la comisión que pagan los clientes por esos servicios al servicio de retirada de efectivo. En este sentido, por ejemplo, el número de operaciones de compras con tarjeta en TPV en 2021 en España fue de 6.101.341.000, unas diez veces más que el número de operaciones de retirada de efectivo en cajeros, que alcanzó la cifra de 652.850.000 en España en 2021.¹⁰¹

En el siguiente apartado se estudian las comisiones directamente vinculadas a las operaciones de retirada de efectivo en cajeros automáticos.

4.3.2. Las comisiones por retirada de efectivo en cajeros automáticos: situación actual

La normativa no impide el cobro de comisiones a clientes propios, pero, en la práctica, ninguna entidad emisora cobra comisión alguna cuando sus propios clientes retiran efectivo en los cajeros automáticos de su red.

En las retiradas de efectivo por clientes ajenos, las entidades adquirentes establecen las tasas de intercambio a las entidades emisoras como una cantidad fija por operación de retirada, independiente del importe de efectivo retirado. Esto sucede a pesar de que la norma no prohíba el establecimiento de la tasa de

¹⁰⁰ [Estudio de comisiones Asociación de Usuarios Financieros](#), ASUFIN (2020).

¹⁰¹ Estadísticas sobre uso de tarjetas emitidas por cualquier entidad, BdE (2022).

intercambio expresada como un porcentaje sobre el importe de efectivo retirado en la operación.¹⁰²

En la actualidad, las entidades que tienen las redes de cajeros más extensas en el territorio nacional (CAIXABANK, SANTANDER y BBVA) no tienen acuerdos con otras entidades emisoras en materia de cobro de tasas de intercambio, y aplican los mismos importes a todas las retiradas de efectivo de clientes de otras entidades. Otros operadores sí han alcanzado acuerdos entre sí, tanto bilaterales como multilaterales (por ejemplo, el Acuerdo EURO 6000), y tanto recíprocos como no recíprocos.¹⁰³

Cuando no hay acuerdo, las tasas de intercambio aplicadas por las entidades adquirentes de los cajeros varían sustancialmente: la tasa de intercambio mínima se sitúa en 0,5 € por operación, mientras que la máxima es de 3,95 € por operación; excluyendo los extremos, la mayor parte de las tasas de intercambio están entre 1 € y 2,95 €. Otro aspecto importante es que las tasas de intercambio “por defecto” no varían según la entidad emisora de la tarjeta.

Las entidades con mayor red de cajeros no han alcanzado acuerdos con el resto, y sus tasas de intercambio son **[CONFIDENCIAL]**.¹⁰⁴ La falta de acuerdos, en su caso, podría responder a que tienen menores incentivos para facilitar el acceso a sus cajeros y a llegar a acuerdos con terceros gracias a la amplitud de su red.

La horquilla de tasas de intercambio cuando las entidades han llegado a un acuerdo en esta materia es más estrecha: suelen situarse entre 0,5 € y 0,95 € por operación, aunque existen algunos casos que la exceden. Un ejemplo es la tasa prevista por la red EURO 6000 para entidades con un nivel de infraestructura y complementariedad geográfica inferior al de las entidades

¹⁰² En los anejos incluidos en la Circular 3/2016, de 21 de marzo, del BdE, se incluye la posibilidad de establecer la tasa de intercambio en porcentaje sobre el importe de retirada de efectivo.

¹⁰³ Se trata de un acuerdo suscrito por las entidades adheridas a la Red Euro 6000, que incluye a 17 operadores, de los cuales 15 son operadores adquirentes de cajeros automáticos.

¹⁰⁴ Se indica entre corchetes aquella información cuyo contenido exacto es confidencial.

miembro de EURO 6000 comparables y/o Bankia/Sabadell, como es el caso de ING, que se fija en 1,20 € por operación como importe base.¹⁰⁵

La tabla 11 muestra las tasas de intercambio aplicadas entre los operadores de cajeros automáticos (filas) y las entidades emisoras (columnas).

Tabla 11. Tasas de intercambio [CONFIDENCIAL]¹⁰⁶

4.3.3. Evolución de las comisiones por retirada de efectivo en cajeros automáticos

Hasta el año 2015, las tasas de intercambio se establecían teniendo en cuenta si, (i) por un lado, tanto el operador adquirente como la entidad emisora pertenecían a la misma red de cajeros (tasa de intercambio intrasistema) o si, por el contrario, pertenecían a redes distintas (tasa de intercambio intersistema); y, (ii) por otro lado, bajo qué esquema de pagos se hubiera emitido la tarjeta empleada para la retirada de efectivo. De esta forma, tal y como puede observarse en la tabla 12, en algunos supuestos, la tasa de intercambio se componía de un importe fijo por operación y de un porcentaje del importe retirado¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Sobre esta comisión base, se aplica un sistema de descuentos por volumen aplicable a partir del millón de operaciones en cómputo anual, siguiendo la siguiente escala:

- Descuento de 0,05 €/operación para las operaciones comprendidas entre 1.000.001 y 2.000.000 de operaciones.
- Descuento de 0,10 €/operación para las operaciones comprendidas entre 2.000.001 y 3.000.000 de operaciones.
- Descuento de 0,15 €/operación para las operaciones comprendidas entre 3.000.001 y 4.000.000 de operaciones.
- Descuento de 0,20 €/operación cuando se superen los 4.000.000 de operaciones.

¹⁰⁶ Se indica entre corchetes aquella información cuyo contenido exacto es confidencial.

¹⁰⁷ Informe de la CNMC sobre las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos. CNMC. (2016).

Tabla 12. Tasas de intercambio establecidas con anterioridad al Real Decreto-ley 11/2015

	EURO 6000		4B		Servired	
	Visa	Mastercard	Visa	Mastercard	Visa	Mastercard
EURO 6000		0,45 €	0,75	0,50 + 0,12%	0,75	0,50 + 0,12%
4B	0,75 €	0,50 + 0,12%		0,60 €	0,75	0,50 + 0,12%
Servired	0,75	0,50 + 0,12%	0,75	0,50 + 0,12%		0,65 €

Fuente: Informe de la CNMC sobre las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos (2016).

El gráfico 21 muestra la evolución de las tasas de intercambio establecidas por las principales entidades desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 11/2015. De este gráfico se desprende que, en general, han sido relativamente estables. No obstante, se puede apreciar un repunte en las tasas de intercambio de diferentes entidades adquirentes desde el año 2019, el cual coincide con la caída del número de operaciones de retirada de efectivo en cajeros automáticos a nivel agregado.¹⁰⁸ En términos reales, este repunte se ha visto parcialmente amortiguado por los recientes aumentos en el nivel general de precios.¹⁰⁹

Gráfico 21. Evolución de las tasas de intercambio desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 11/2015 [CONFIDENCIAL]¹¹⁰

La comparación con el periodo previo a este cambio normativo de 2015 resulta difícil, particularmente respecto a las tasas de intercambio, debido al gran cambio de organización y funcionamiento de las tasas y comisiones en cajeros: en el

¹⁰⁸ El número de operaciones de retirada de efectivo en cajeros automáticos ha disminuido en aproximadamente un 25% desde 2020 en comparación con los años previos. Partiendo del supuesto de que el porcentaje de operaciones realizadas por clientes ajenos -que podemos estimar en torno al 12% a la vista de la tabla 8 del INF/DC/176/18 (CNMC)-, permanece constante, los ingresos de los operadores adquirentes en concepto de cobro de tasas de intercambio habrían caído también en un 25% aproximadamente.

¹⁰⁹ Tomando como base el valor del [Índice de Precios de Consumo](#) publicado por el INE para el mes de diciembre de 2015, se ha producido un aumento del 14,8% en el nivel general de precios a marzo de 2022.

¹¹⁰ Se indica entre corchetes aquella información cuyo contenido exacto es confidencial.

sistema previo al cambio normativo de 2015 había un esquema distinto, organizado a través de redes y tasas de intercambio intrasistema e intersistema, y un mayor protagonismo de las comisiones a los clientes, tal y como se refleja en las Tablas 12 y 13.

En relación con el gasto al que finalmente hacían frente los consumidores antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 11/2015, las entidades emisoras tenían libertad para fijar una comisión propiamente dicha con independencia del coste que estas estuvieran asumiendo en concepto de tasa de intercambio. Esta comisión, normalmente, se establecía como un porcentaje del importe retirado con un mínimo establecido como una cantidad fija. De esta forma, tal y como se puede apreciar en la Tabla 13:

- El cliente que retirase en el cajero de un tercero y de distinta red pagaba un importe mínimo de entre 1,25 € y 4 €.
- El cliente que retirase en el cajero de un tercero, pero de la misma red, pagaba un importe mínimo de entre 0,5€ y 3 €.

Tabla 13. Comisiones cobradas a clientes con anterioridad al RD-I 11/2015.

EMISORA	MISMA RED	DISTINTA RED
CAIXA	1,5% mín. 1€	4,5% mín. 4€.
BBVA	1,2% mín. 1€	4% mín. 3,5€
SANTANDER	0/0,75% mín. 1,30 €	4,5% mín. 3,5 €
BANKIA	1,2% mín. 1,2€	4% mín. 4€
SABADELL	1,40 % mín. 1,20 €*	4,50 % mín. 4 €
POPULAR	1,2% mín. 0,90€	4,5% mín. 3,5€
BANKINTER	0/0,65€*	4 % mín. 3 €
ING	0	0€-05€-2€*
EVO	0/3% mín. 3€*	0/3% mín. 3€*
KUTXABANK	0,5*	3% mín. 2,10 €*
LIBERBANK/BCLM	1,2% mín. 1€	4% mín. 3,5€
IBERCAJA	0/0,65*	3% mín. 3€
UNICAJA-CAJA ESPAÑA DUERO	1,20% mín. 1,50€	4,00% mín. 3,50€
ABANCA	0/0,50€*	4% mín. 4€
BMN	1,20 % mín. 0,80 €	4,5% mín. 4 €
CECABANK	0	0/1,25€*
CAJASUR	0,5*	4% mín. 2,40 €
POLLENÇA	0	2% mín. 1,80€
ONTINYENT	0	3% mín. 3,00 €

* Con condiciones

Fuente: Informe de la CNMC sobre las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos (2016).

Tras el cambio normativo introducido por el Real Decreto-ley 11/2015, se pasó de un sistema de comisión libre a un sistema de repercusión de la tasa de intercambio. Es decir, la entidad emisora, como máximo, puede cobrar a su cliente por haber retirado efectivo en el cajero de un tercer operador, el 100% de la tasa de intercambio que éste le haya cobrado.

Actualmente, las entidades tienen políticas muy extremas en cuanto a la repercusión de la tasa de intercambio a sus clientes. Algunas entidades emisoras

repercuten totalmente las comisiones que soportan por retirada de efectivo de sus clientes en cajeros de otras entidades, y otras entidades emisoras no las repercuten en absoluto, al menos directamente. Sin embargo, no es común la repercusión parcial de las tasas. En concreto, las políticas de repercusión a sus clientes que típicamente ponen en práctica las entidades son las siguientes:

- Repercusión del 100% de la tasa de intercambio sin realizar distinción alguna entre clientes en función de sus características o grado de vinculación con la entidad.
- Repercusión de la tasa de intercambio, o no, en función del importe de la operación o del tipo de cuenta.
- No repercusión de las tasas de intercambio hasta un número determinado de operaciones mensuales en cajeros ajenos.
- No repercusión de la tasa de intercambio en caso de haber formalizado algún acuerdo bilateral con otras entidades. En algunos casos, se aplica esta política:
 - En función del importe de la operación y del tipo de cuenta a la que esté vinculado el instrumento de pago.
 - En función de criterios de índole geográfica como, por ejemplo, cuando la retirada de efectivo se realice en un cajero situado en las Islas Canarias.
 - En función de si existe o no un cajero propiedad de la entidad emisora del instrumento de pago en el mismo código postal en que se realice la retirada de efectivo.

4.4. Aspectos que influyen en la instalación de cajeros automáticos

En el presente subapartado se realiza un análisis de los criterios que los operadores consultados consideran más relevantes para la instalación de cajeros automáticos, y que explican la configuración de la oferta de cajeros. En primer lugar, se analizan los tipos de cajeros automáticos existentes y los servicios prestados. En segundo lugar, las razones indicadas por los operadores como relevantes para instalar cajeros automáticos. En tercer lugar, los costes ligados al servicio de provisión de efectivo a través de cajeros automáticos.

4.4.1. Tipos de cajeros automáticos y servicios prestados

Los cajeros automáticos permiten realizar ciertas operaciones de forma automática mediante el uso de una tarjeta (o de una libreta de ahorros). Para poder operar en un cajero, tan solo es necesario tener una tarjeta de crédito o débito (o, para ciertas operaciones, una libreta de ahorro), así como un número identificativo secreto, o PIN. Los cajeros automáticos pueden estar ubicados dentro de una sucursal bancaria o fuera de ella, pudiendo en este último caso estar vinculados, o no, a una entidad de crédito.

Los cajeros automáticos, además de las transacciones de retirada de efectivo, pueden prestar servicios añadidos a sus clientes propios, así como ofrecer una serie de servicios a clientes ajenos.¹¹¹

Entre estos servicios se encuentran:

- Consulta de saldo.
- Consulta de fondos de inversión o planes de pensiones.
- Consulta de últimos movimientos.
- Emisión de extractos.
- Cambio de PIN de la tarjeta.
- Activación de tarjetas.
- Operativa de depósito (cheques, documentos, etc.).
- Transferencias y traspasos entre cuentas de un mismo titular.
- Petición de talonarios.
- Operaciones con libreta.
- Recarga telefónica.
- Pago de recibos, tributos o impuestos autonómicos.
- Operaciones de ingreso de efectivo.
- Venta de entradas.

¹¹¹ Algunos cajeros automáticos permiten la retirada de efectivo sin tarjeta, ni libreta (*instant money*) o el envío de efectivo a teléfono móvil (*halcash*).

Entre las operativas más utilizadas, además de la retirada de efectivo que todos los cajeros ofrecen, se encuentra la consulta de saldo, los ingresos, la consulta de los últimos movimientos, el cambio de PIN de la tarjeta y el pago de recibos. Todas estas operaciones, salvo la retirada de efectivo y los ingresos, pueden realizarse también a través de otros canales alternativos, tales como las páginas web de las entidades de crédito, las aplicaciones móviles y/o el servicio telefónico ofrecido por las entidades de crédito a sus clientes.¹¹²

4.4.2. Las razones apuntadas para la instalación de cajeros automáticos

De acuerdo con la información aportada en los requerimientos de información, los operadores tienen en cuenta diferentes criterios para decidir sobre la instalación de cajeros.

En primer lugar, las entidades de crédito consideran importante asegurar la disponibilidad de cajeros automáticos en todas las oficinas o sucursales que integran su red comercial, con independencia de variables o magnitudes socioeconómicas de los municipios en los que se ubiquen. De hecho, este parece haber sido tradicionalmente el principal criterio de instalación: poner un cajero en donde hubiera una sucursal, lo que explica que aproximadamente el 90% de los cajeros de las entidades de crédito estén localizados en una oficina bancaria.

En el caso de los cajeros desvinculados de oficinas, los operadores tienen en cuenta aspectos ligados a costes y a la adecuación de la zona en donde se situaría el cajero, tales como el coste del alquiler de la ubicación o la viabilidad técnica para instalar un cajero, entre otras cuestiones. De la red de cajeros propiedad de las entidades emisoras, solamente el 10% están desplazados. Asimismo, la decisión de instalación suele estar condicionada a una serie de criterios o condiciones, que fundamentalmente son indicadores del nivel de demanda y de competencia que registraría el nuevo cajero. Entre esos criterios, destacan:

¹¹² Respuestas al requerimiento de información enviado por la CNMC a los operadores de cajeros.

- i. Flujo de personas esperado: se trata del criterio más extendido e importante de cara a la instalación de un cajero automático, dado que es un predictor de la rentabilidad del cajero.
- ii. Número de clientes en la ubicación: también se tiene en cuenta la tipología de clientes y las operaciones que se realizarán en el cajero.
- iii. Cajeros de entidades propias o de otras entidades en la zona: para evitar solapamientos y cubrir espacios donde no haya llegado la competencia.
- iv. Visibilidad y acceso fácil al cajero.

De ello se desprende que, en ciertos municipios con una menor población o zonas con un reducido flujo de personas, los operadores no prevean un nivel de demanda, y de ingresos, suficiente como para cubrir sus costes. Por lo tanto, en estos casos no tendrán incentivos suficientes para instalar un cajero automático. En este tipo de ubicaciones, en ausencia de incentivos expresos distintos a los propios del mercado, no se instalarían cajeros automáticos.

En definitiva, el motivo principal de instalación de cajeros automáticos en España es que forme parte de una sucursal bancaria. Y, en el caso de los cajeros desplazados, los operadores atienden principalmente a previsiones de demanda en función del flujo de personas y clientes en la zona, visibilidad del cajero y nivel de competencia. Estas variables les permiten estimar el nivel de ingresos y costes y, a partir de ahí, tomar la decisión sobre la conveniencia de abrir un cajero. Así pues, y dada su importancia, en el siguiente apartado haremos un análisis de los costes relacionados con los cajeros automáticos.

4.4.3. Los costes de los cajeros automáticos

El coste total anual de **instalación y funcionamiento** de los cajeros automáticos depende de muchos factores.¹¹³ Esto hace que sea difícil concretar niveles de costes por cajero que apliquen al conjunto de España, ya que muchos de estos factores varían de forma sustancial dependiendo de si es un cajero en oficina o

¹¹³ Fuente: respuestas de los operadores del mercado al requerimiento de información de la CNMC sobre los costes asociados a la instalación y funcionamiento de los cajeros automáticos, e informes como CEPS (2018).

desplazado, el lugar donde se instale, la densidad de cajeros de la misma red en el entorno o los servicios que ofrece el cajero, entre otros elementos. Así, en términos generales, los principales costes asociados a un cajero automático, de acuerdo con la información aportada por los operadores, son los siguientes:

- El equipo (el propio cajero automático).

El coste del equipo de cajero automático puede variar considerablemente, situándose habitualmente entre 3.000 y 15.000 euros, dependiendo del tipo de cajero o de las funcionalidades que incluya.

- Alquiler y acondicionamiento del espacio.

El alquiler del espacio es otra variable que varía considerablemente dependiendo de la ubicación, pudiendo oscilar entre 3.000 y 10.000 euros anuales. Si forma parte de una sucursal bancaria, los alquileres de sucursales pueden alcanzar cifras mucho mayores que las anteriores, si bien solo se imputaría una parte de ese coste a la actividad del cajero.

- Tasas y tributos municipales tanto de instalación como de uso de espacios municipales.

En España, las tasas municipales por ocupación de vía pública en el caso de los cajeros automáticos son muy heterogéneas, variando de aproximadamente 25 euros a casi 12.000 euros anuales.

- Suministros eléctricos.
- Telecomunicaciones.
- Transporte y cargas de efectivo.

El transporte y la carga de efectivo tienen costes muy diversos según el cajero, dependiendo de su localización y de cuántos cajeros de la zona pueden atenderse de forma conjunta. En algunos casos, especialmente en cajeros desplazados fuera de oficina, puede tener un coste anual elevado, pudiendo superar los 10.000 euros anuales por este servicio. La disponibilidad de efectivo en cajeros situados en el ámbito rural puede resultar más costosa, por el mayor coste relativo de transporte a estas zonas respecto a las urbanas.

- Mantenimiento y actualización de la aplicación o software.
- Seguridad.

El coste asociado a la seguridad es significativamente superior en los cajeros desplazados que en el caso de los cajeros ubicados en oficinas bancarias. Anualmente, estos costes pueden oscilar entre 800 y 8.000 euros, aproximadamente.

- Limpieza.
- Servicio técnico (reparaciones y otros derivados de vandalismo).

El coste varía según la disponibilidad de técnicos de mantenimiento en la zona y del número de cajeros que puedan cubrir, siendo más caro para zonas alejadas de núcleos urbanos o de difícil acceso. También hay diferencias según los niveles de vandalismo, que pueden variar por zonas y ubicación concreta del cajero.

Además de estos conceptos, hay que contemplar la parte imputable de los costes fijos de personal, estructura (legal, operativo, oficina) e impuestos aplicables.

Algunos de estos costes son independientes de la zona en la que se instale el cajero; en particular, los del equipo (sin contar transporte de la maquinaria e instalación), o los de suministros y telecomunicaciones. Otros pueden variar notablemente dependiendo de la zona en la que se instale, como son los costes del espacio, y los que necesiten transporte o personal. En cuanto al coste de **alquiler del espacio**, puede constatarse la gran diferencia de precios existente entre CC.AA. y en función del tamaño del municipio en términos de precio por metro cuadrado del suelo urbano (ver la Tabla 14). Los municipios con menos de 1.000 habitantes tienen unos precios por metro cuadrado notablemente inferiores a los municipios de mayor tamaño.

Tabla 14. Precio medio de adquisición por metro cuadrado de suelo urbano por municipios y nivel de población, 2021

Euros por m ²	Menos de 1000 hab.	1000 - 5000 hab.	5000 -10.000 hab.	10.000 - 50.000 hab.	Más de 50.000 hab.
Andalucía	48,16	113,92	122,62	164,1	254,12
Aragón	72,94	83,03	111,21	99,23	191,05
Asturias, Principado de	105,56	65,29	86,88	118,73	120,19
Balears, Illes	.	195,53	224,54	299,56	466,84
Canarias	.	.	216,82	175,69	285,81
Cantabria	.	101,68	67,7	160,78	67,58
Castilla y León	42,13	64,2	67,94	86,63	168,12
Castilla-La Mancha	70,55	72,87	81,26	89,98	151,86
Cataluña	112,12	118,84	126,26	205,11	352,53
Comunitat Valenciana	76,63	120,63	157,47	181,57	222,48
Extremadura	42,06	85,55	69,2	132,28	236,96
Galicia	.	46,68	84,1	105,27	145
Madrid, Comunidad de	105,05	157,01	141,75	260,26	544,87
Murcia, Región de	.	.	66,94	157,41	113,94
Navarra, Comunidad Foral de	87,78	116,88	165,22	233,48	.
País Vasco	182,26	83,44	329,13	204,99	483,01
Rioja, La	50,73	131,37	135,55	.	150,66

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Otro aspecto clave para determinar el coste es el **tipo de cajero** que se instale: ya sea **desplazado o ubicado en el interior de una oficina bancaria**. En términos generales, los cajeros desplazados (o fuera de la oficina) presentan costes de operación más elevados. Esto se debe a que aquellos cajeros situados en oficinas bancarias comparten una parte relevante de sus costes con el conjunto de la oficina -por ejemplo, los de seguridad -.

Asimismo, el coste total varía en función de los **servicios que el cajero automático incluya**. Un número mayor de servicios conlleva un coste más elevado de la máquina. Así, un cajero que solo ofrezca el servicio de retirada de efectivo tendrá costes asociados menores a un cajero que permita ofrecer servicios diferentes; por ejemplo: ingresos y devolución de monedas, recarga de

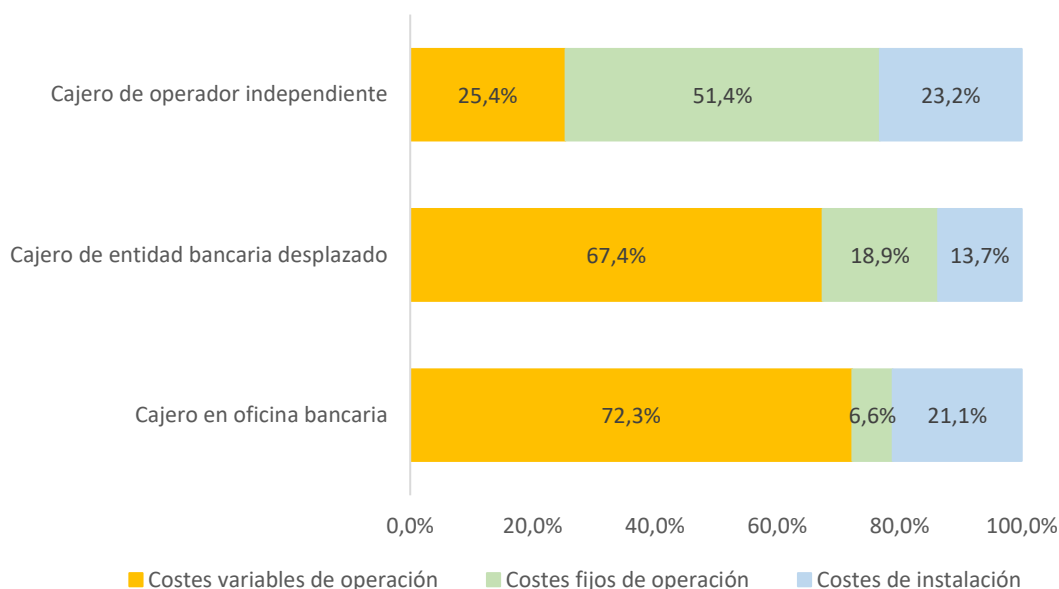
tarjetas bancarias o de teléfonos móviles, operaciones con libreta, operativa “*contactless*”, retirada de entradas para espectáculos, etc.

De todo lo anterior se derivan las grandes diferencias que existen en términos de costes entre unos cajeros y otros, ya sea por el tipo de cajeros, los servicios que ofrezca o la ubicación de los mismos. Una sola de estas variables no determina el coste de instalación de un cajero, sino que deben tenerse en cuenta todas ellas para estimarlos. De este modo, si bien en ubicaciones con un precio de metro cuadrado menor podría esperarse un coste total de instalación del cajero automático inferior, debe tenerse en cuenta que este tipo de ubicaciones pueden arrojar costes mayores en términos de transporte o seguridad que incrementen significativamente el total. Asimismo, el coste final también dependerá del tipo de cajero que se instale y de si se trata un cajero desplazado o en oficina.

En general, y a partir de todo lo anterior, los operadores consultados por la CNMC consideran que el coste total medio anual de un cajero, sin contar el coste de la máquina e instalación, puede oscilar entre 9.000 y 19.000 euros/año por cajero, dependiendo de numerosos factores, como las funcionalidades que incorpore el cajero, del tipo de cajero instalado (en oficina o desplazado) o de la propia ubicación. Durante el primer año de vida, el coste del cajero automático es mayor al incluir la instalación, situándose en una horquilla de entre 26.000 y 47.000 euros por cajero. En este caso, los costes de instalación son variables, dependiendo principalmente de la ubicación y el acondicionamiento que necesite. En caso de que la instalación del cajero requiera alguna particularidad o elementos adicionales, tales como instalación de cabina, ubicación con subida o bajada de escalones, obras de adaptación, etc., los costes serán superiores.

Según un [estudio sobre la materia del CEPS \(2018\)](#), los cajeros propiedad de entidades emisoras tienen unos costes variables de operación superiores a los operadores independientes. En el estudio, se imputan como costes variables de operación para las entidades emisoras el coste de retirada de efectivo de sus clientes, a quienes no cobran comisión alguna por el uso del servicio. En cambio, los cajeros de operadores independientes, al carecer de clientes propios, cobran comisiones por todas las operaciones y no contemplan esto. Esta diferencia explica la gran divergencia que se observa en el gráfico 22 entre el peso de los costes variables por retirada de efectivo en cajero para las entidades de crédito en comparación con los operadores independientes. En el caso de los operadores independientes, aproximadamente un 75% de los costes estimados son fijos o de instalación.

Gráfico 22. Costes variables, fijos y de instalación por tipo de cajero automático



Fuente: The Future of EU ATM Markets – Impacts of Digitalisation and pricing policies on business models, CEPS (2018).

Además de los costes, propiamente dichos, de instalación y funcionamiento, existen costes asociados a la **desinstalación de los cajeros**. Esta cuestión resulta de interés por cuanto afecta a la decisión de los agentes sobre si instalar un cajero. De esta manera, cuando existan altos costes de salida en una actividad, habrá un desincentivo a la entrada ante el riesgo de tener que soportarlos en el caso de que la actividad no resulte rentable.

Algunos de los operadores consultados sitúan el coste medio de cierre en una horquilla de 1.500 a 6.000 euros por cajero, aunque puede resultar mayor dependiendo de la ubicación y complejidad de los trabajos de desanclaje, transporte, retirada y adecuación de la zona donde estaba sito el cajero automático. Los costes de cierre de un cajero también pueden variar en función de la ubicación donde se situaba (por ejemplo, fachadas históricas, barreras físicas que requieren grúas, etc.).

Según los operadores consultados, los factores que justificarían el cierre de un cajero son los siguientes:¹¹⁴

- El cierre de la sucursal bancaria o establecimiento en el que se encuentra instalado el cajero. Este es el motivo más habitual del cierre de cajeros. Esto se debe a que una mayoría se encuentran situados en sucursales, y las entidades lo consideran como un servicio añadido de la oficina bancaria, y no su negocio principal. Por lo tanto, en general el cierre de sucursales acarrea la retirada del cajero.
- El vencimiento del convenio o contrato de arrendamiento del espacio privado/público empleado.
- Escasa operativa anual: los cajeros necesitan alcanzar una determinada cantidad de operaciones para resultar rentables. Sobre esto, resulta relevante la tendencia a la reducción del número de operaciones y alza de la cantidad sacada en cada retirada de efectivo. Esa relevancia se debe a que tener menos operaciones disminuye los ingresos y rentabilidad por cajero. A partir del promedio de operaciones anuales por cajero (13.704 en 2021, o unas 38 por cajero y día) y de la información ofrecida por los operadores a requerimiento de la CNMC, se podría estimar que el umbral general para que un cajero sea sostenible se sitúa en el entorno de las 10.000 operaciones anuales, o unas 27 por día y cajero, si bien esta cifra puede depender notablemente del cajero y del tipo de cliente (los clientes propios no pagan comisión, al menos directamente). Si tomamos esta cifra como un orden de magnitud a partir del cual mantener un cajero automático podría resultar sostenible -o no generar pérdidas-, y dada la media de 13.704 operaciones por cajero en 2021 y la alta variabilidad de la demanda, muy posiblemente existen cajeros que podrían encontrarse cerca de su nivel operativo mínimo para resultar rentables y, por tanto, en riesgo de cierre.
- El hecho de que, potencialmente, exista un número elevado de cajeros con poca o nula rentabilidad y que, aun así, se mantengan por parte de las entidades emisoras, puede ser coherente con que el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos es un servicio añadido que prestan las entidades emisoras a sus clientes.

¹¹⁴ Respuestas al requerimiento de información enviado por la CNMC a los operadores de cajeros.

- Inseguridad de la zona en la que se encuentre instalado el cajero (por ejemplo, por un incremento en el número de ataques vandálicos).

En el caso de cajeros desplazados, también se valora el servicio que prestan a clientes propios y ajenos del entorno, la cercanía de otros cajeros u oficinas bancarias, o la necesidad de renovar tecnológicamente el equipo.

Por último, **los costes medios por operación de retirada de efectivo** dependen tanto de la demanda que recibe el cajero (el número de operaciones) como del nivel de coste total en el que incurre dicho cajero. Por el lado de la demanda, la existencia de notable diversidad en cuanto a la demanda que puede tener un cajero según donde se sitúe facilita la existencia de diferencias relevantes en costes medios. En promedio, cada cajero recibió 13.705 visitas en 2021, lo que refleja una gran caída de la demanda, del 20-25%, con respecto al periodo 2002-2019, en donde mostró una relativa estabilidad en torno a las 16.000-18.000 operaciones por cajero y año.

En cuanto a la estructura de costes, estos están fuertemente influenciados por economías de escala y de alcance. Las economías de escala, que se refieren a la caída de los costes medios por operación según aumenta el número de operaciones, están ligadas al importante peso de los costes fijos en la actividad de los cajeros automáticos. Esos costes fijos de instalación y operación de los cajeros no se pueden adaptar fácilmente, de tal manera que los operadores necesitan alcanzar un volumen de operaciones determinado, o escala mínima eficiente, para lograr que en cada cajero sus costes medios por operación se sitúen por debajo del ingreso por operación y, por tanto, el cajero no les reporte pérdidas. Además de economías de escala respecto al uso individual de cada cajero, también las hay en cuanto a la extensión y uso del conjunto de la red, ya que los cajeros pueden hacer uso compartido del personal técnico y general de la empresa, software u otros aspectos. Así, una consideración importante es la relación entre costes marginales por operación o transacción y el tamaño de la red de cajeros automáticos. En función de esto, se esperaría que la entidad con mayor número de cajeros presente economías de escala y costes marginales por operación menores en comparación con una entidad de crédito con menor número de cajeros.

Respecto a las economías de alcance, suceden cuando un operador reduce los costes unitarios o por operación al combinar la producción de determinados bienes y servicios. En este caso, las entidades pueden obtener economías de alcance al poner cajeros en sucursales bancarias, y aprovechar para ambas

actividades cuestiones tales como el espacio, los suministros o el personal. Asimismo, los cajeros automáticos permiten a las entidades de crédito obtener importantes economías de alcance al automatizar transacciones de caja; estos beneficios se multiplican cuando las entidades de crédito llegan a acuerdos para utilizar sus redes de cajeros, permitiendo a los usuarios realizar operaciones en cajeros distintos a los de la entidad emisora de su tarjeta. El potencial ahorro en costes como consecuencia de la utilización ‘compartida’ de cajeros en la prestación de servicios bancarios, en lugar de tener que desplegar cada entidad financiera su propia red de cajeros automáticos, es elevado.

Por último, el modelo de negocio de los operadores de cajeros automáticos también determina los costes totales para un operador concreto asociados a los cajeros. Existen entidades emisoras cuyo modelo de negocio se centra en la banca online y no en los servicios de proximidad -ya sea a través de sucursales bancarias o la instalación de cajeros-, mientras que otras entidades emisoras tienen un modelo de negocio más eminentemente presencial y con un amplio despliegue de cajeros automáticos. Esos últimos, al disponer de una red de cajeros automáticos más extensa, soportan unos costes totales por la provisión del servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos a clientes propios (y ajenos) superiores. Teniendo esto en cuenta, resulta difícil realizar una comparativa de costes entre entidades emisoras, dado que los distintos modelos de negocio adoptados por cada una de ellas dan lugar a estructuras de costes diferentes.

Durante la elaboración del estudio se ha requerido información a operadores de cajeros automáticos sobre los costes medios asociados al servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos. El análisis de los datos proporcionados ha arrojado una serie de conclusiones:

- Los costes medios totales por operación de retirada de efectivo de los operadores del mercado, tanto entidades emisoras como operadores independientes, varían considerablemente. El rango de coste medio total por operación se sitúa en una horquilla aproximada de entre 0,50 y 3,5 euros. Esas cifras, reportadas por los operadores, son coherentes con las aproximaciones realizadas por la CNMC.¹¹⁵ La amplitud de ese rango se

¹¹⁵ Un coste de funcionamiento relativamente bajo de un cajero, de 9.000 euros al año sin contar instalación y una demanda relativamente elevada, de 50 operaciones al día o 18.000 operaciones anuales (ver gráfico 5) resultarían en un coste medio por operación de 0,50

debe, en primer lugar, a las importantes diferencias en costes del cajero según numerosos factores como, entre otros, el tipo de máquina, si es desplazado o no, localización, seguridad o transporte y mantenimiento. En segundo lugar, también hay grandes diferencias en cuando a la demanda de operaciones de retirada de efectivo que reciben los cajeros. Si bien la media anual de operaciones de retirada de efectivo por cajero es de 13.704, aquellos cajeros localizados en ubicaciones con poca rotación de clientes o con un número reducido de habitantes tendrán un número significativamente menor de operaciones anuales.¹¹⁶ El coste medio en estos cajeros con menor operativa será mayor al coste medio de un cajero con un número elevado de operaciones por año. Todo esto da lugar a un rango amplio de costes medios por operación y cajero.

Por otro lado, en los últimos años la cantidad de efectivo retirada por operación se ha incrementado, pasando de 115-130 euros a 170 euros. Este cambio de hábitos, junto con el impulso de los medios de pago alternativos al efectivo, ha tenido un efecto significativo en el número de operaciones anuales de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos. Así, si en 2018 se realizaron 934 millones de operaciones de retirada de efectivo, en 2021 tan solo se realizaron 652 millones.¹¹⁷ Esta tendencia ha dado lugar a un aumento de los costes medios por operación de retirada de efectivo en cajeros automáticos y, de consolidarse, podría incrementar aún más dichos costes.

- En términos generales, y a la vista de los datos analizados, los operadores con una red de cajeros más amplia suelen tener unos costes medios totales por operación de retirada de efectivo menores, pero no siempre es así. De hecho, no ha sido posible documentar una relación entre costes medios por operación de retirada de efectivo y el tamaño de la red de cajeros automáticos. Es decir, no todas las entidades con un mayor número de cajeros presentan costes medios por operación menores en

euros. En el otro extremo, un coste de funcionamiento del cajero relativamente elevado de 19.000 euros anuales sin contar instalación, y una demanda relativamente reducida de 5.000 operaciones al año (unas 14 al día) resultarían en un coste medio por operación algo superior a los 3,5 euros. Estas cifras son aproximaciones realizadas por la CNMC a partir de los datos disponibles del BdE y los operadores.

¹¹⁶ Departamento de Sistemas de Pagos – División de vigilancia y supervisión de pagos – BdE, datos a diciembre de 2021.

¹¹⁷ Departamento de Sistemas de Pagos – División de vigilancia y supervisión de pagos – BdE, datos a diciembre de 2021.

comparación con un operador con un número menor de cajeros, y viceversa. Por otro lado, los operadores con una red de cajeros más extensa soportan unos costes totales superiores por la provisión del servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos a sus clientes propios, y, por extensión, a los clientes ajenos.

- Los costes medios por operación también varían considerablemente dependiendo del tipo de transacción, siendo menor para las transacciones de clientes propios y mayor para los reintegros de efectivo de clientes ajenos.
- A nivel provincial, existe gran variabilidad de los costes medios por operación y operador. Es decir, un mismo operador puede hacer frente a costes medios por operación de reintegro de efectivo muy distintos dependiendo de la provincia donde se encuentren los cajeros.
- En general, el coste medio por operación de retirada de efectivo de los cajeros desplazados es mayor al de los cajeros automáticos instalados en sucursales bancarias.

También existen diferencias entre los costes medios por operación entre distintas zonas geográficas. Estas diferencias podrían deberse a los distintos costes asociados a las tasas municipales, o a las ubicaciones donde se instalan los cajeros (ya sea por su mayor coste de arrendamiento o por el mayor coste de transporte y recarga de efectivo, o seguridad).

A la luz del análisis anterior, se puede concluir que existe una gran diferencia de costes, totales y medios por operación, entre unos cajeros y otros, ya sea por el nivel de demanda, el tipo de cajero, los servicios que ofrece, la ubicación, o los costes de operación y mantenimiento, entre otros. Una sola de estas variables no determina el coste total o medio por operación de un cajero, debiéndose tener en cuenta todas ellas. Asimismo, la caída de la demanda, que se concreta en un número promedio de operaciones por cajero un 20-25% menor en 2021 en relación con el promedio de 2002-2019, y dado que gran parte de los costes son fijos, indica que los costes medios por operación han subido en los últimos años.

En este sentido, existe potencialmente un número elevado de cajeros que arrojarían una mínima o nula rentabilidad a partir de la demanda que reciben y los costes que soportan. Pese a ello, estos cajeros automáticos han sido mantenidos por parte de los operadores del sector, en parte porque muchos de ellos forman parte de una oficina bancaria. Asimismo, cabe subrayar la reducción

de operaciones de retirada de efectivo que ha tenido lugar en los últimos años. De consolidarse esta tendencia, podría existir un número aún mayor de cajeros con unos costes medios elevados y una rentabilidad negativa.

4.5. Sistemas de retirada de efectivo alternativos a los cajeros

4.5.1. Las oficinas móviles (“ofibuses”)

En las zonas rurales existen alternativas a los cajeros tradicionales o a la retirada de efectivo en ‘ventanilla’, como oficinas móviles (conocidas como “ofibuses”) que se desplazan regularmente a determinadas localidades. Este tipo de oficinas móviles pueden, además, prestar servicios bancarios y financieros similares a los que se ofrecen en las oficinas o establecimientos tradicionales.

De todas las entidades financieras requeridas por la CNMC durante la elaboración del estudio, solo una de ellas prestaba servicios financieros a través de oficinas móviles. Según este operador, con objeto de llegar al máximo de poblaciones posible y combatir la exclusión financiera, en la actualidad este tipo de oficinas móviles prestan servicios bancarios básicos a clientes y no clientes. Sin embargo, la regulación no impide que se puedan ofrecer otros servicios, tales como la contratación de productos, entre otros, a través de estas oficinas.

Los servicios que esta entidad ofrece a través de sus “ofibuses” son los siguientes:

- Ingresos en efectivo.
- Reintegros en efectivo.
- Pago de tributos, (impuestos, tasas, contribuciones, ...).
- Ingresos/compensación de cheques.
- Pago de cheques.
- Pago de recibos emitidos por empresas privadas, (luz, telefonía, gas, agua...).
- Actualización de libretas.
- Emisión de extractos bancarios.
- Cambio de moneda a comercios.
- Pagos de premios de loterías.
- Prescripción de necesidades financieras de clientes a su oficina cabecera.

El resto de las entidades requeridas no prestan este servicio y, en su mayoría, han manifestado no estar interesadas en prestarlo.

4.5.2. *Cashback y cash-in-shop*

Estas iniciativas han surgido en muchos países europeos como reacción a la reducción del número de cajeros automáticos y la disminución generalizada del uso de efectivo. Algunos expertos consideran que tanto el *cashback* como el *cash-in-shop* pueden mejorar el funcionamiento del ciclo de efectivo y ser una buena alternativa a la disminución del número de cajeros automáticos y sucursales bancarias disponibles.¹¹⁸

El *cashback* es una transacción en una terminal de punto de venta en la que el titular de la tarjeta le pide al comercio minorista que agregue una cantidad a la suma total de la compra pagada con tarjeta u otro medio de pago para recibir esa cantidad en efectivo junto con la compra.¹¹⁹ De esta forma, y en una sola operación, se le carga en la tarjeta la compra realizada y la cantidad de efectivo solicitada. Según Posada Restrepo (2021), el *cashback* se establece como una fuente alternativa de acceso al efectivo y como un canal complementario a los ya existentes.

El *cash-in-shop* es un servicio de retirada de efectivo, o de depósito de efectivo, que ofrece un minorista, en nombre de un proveedor de servicios de pago, sin estar vinculado a una compra de bienes o servicios, y que se liquida a través de la cuenta del cliente.¹²⁰ De este modo, la principal diferencia entre el servicio de *cashback* y de *cash-in-shop*, desde el punto de vista del usuario, es que, en el caso del *cashback*, el servicio de retirada de efectivo está vinculado a una compra en el establecimiento, mientras que el servicio de *cash-in-shop* se ofrece sin vinculación alguna con una compra en el establecimiento minorista que ofrezca este servicio.

¹¹⁸ Euro Retail Payments Board (ERPB) - Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash ERPB WG CASH 068-2021.

¹¹⁹ [Payments and markets glossary. European Central Bank.](#)

¹²⁰ Euro Retail Payments Board (ERPB) - Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash. WG CASH 068-2021.

La principal ventaja de estas soluciones es que aumentan la oferta de acceso a efectivo. Así, añaden una red potencialmente amplia de puntos de acceso a efectivo en lugares donde ya existe actividad comercial.

Desde el punto de vista del establecimiento minorista que ofrece estos servicios, la diferencia fundamental radica en la vinculación de la compra. Mientras el *cashback* se vincula a una venta en el establecimiento, el *cash-in-shop* puede propiciar una mayor afluencia de público o tráfico. En ambos casos, los minoristas pueden obtener, además, beneficios directos por las operaciones de retirada de efectivo a través de comisiones a los clientes o remuneraciones de las entidades emisoras o adquirentes del TPV, como se explica con detalle más adelante.

Adicionalmente a los establecimientos minoristas, en la oferta de estos servicios intervienen los agentes emisores de los instrumentos de pago: entidades de crédito, operadores *Fintech* o proveedores de servicios de pago. Las principales razones por las que estos operadores declaran tener interés en los servicios *cashback* y *cash-in-shop* se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 15. Razones por la que los operadores ofrecen servicios de cashback y cash-in-shop

	Competencia entre minoristas	Atraer nuevos clientes	Puntos de retirada de efectivo adicionales	Acortar el ciclo de efectivo*	Reducción de riesgos relacionados con el almacenamiento de efectivo	Remuneración por provisión de efectivo a minorista
Entidades de Crédito		X	X	X	X	X
Operadores Fintech	X	X	X	X	X	X
Proveedor de servicios de pago		X	X	X	X	X

* Acortar el ciclo de efectivo con menos transportes de efectivo necesario al final del día.

Fuente: Euro Retail Payments Board (ERPB) - Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash.

Tarifas de los servicios de cashback y cash-in-shop

En la mayoría de los países europeos, la tarifa del servicio de *cashback* es comparable a las tarifas que un comercio minorista debe pagar por una transacción con tarjeta. Esta tarifa puede ser un porcentaje sobre el volumen de la transacción, tarifas fijas absolutas por transacción o una combinación de ambos.

En muchos casos, las entidades emisoras no diferencian entre el montante de la compra y la cantidad de efectivo retirada a través del *cashback*, teniendo que pagar el comercio minorista la tarifa por transacción con tarjeta sobre el total de la transacción (montante de la compra y cantidad de efectivo retirada con *cashback*). Esto podría aumentar el coste total para el establecimiento minorista de la transacción en caso de calcularse como un porcentaje de la operación.¹²¹

En el caso del servicio de *cash-in-shop*, la tarifa del servicio sería la equivalente a una retirada de efectivo en un cajero automático o en la sucursal del banco.

En cuanto a la remuneración que recibe el minorista por la provisión del servicio de *cash-in-shop*, no hay una práctica estándar a nivel europeo.¹²² En algunos países, el servicio es gratuito para los usuarios finales, mientras que en otros el consumidor paga una tarifa directamente al minorista. Hay también países en donde el consumidor paga directamente al banco emisor y/o el minorista es remunerado por el banco adquirente.

También existen sistemas de *cash-in-shop* que funcionan sin tarjetas (por ejemplo, a través de débito directo, cheques, 'money wallet', aplicaciones móviles, etc.). Actualmente, estos solo tienen una pequeña cuota de mercado. En esos esquemas, los comercios minoristas y los proveedores de servicios de pago reciben una tarifa por transacción del banco del cliente.

¹²¹ Euro Retail Payments Board (ERPB) - Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash, 25 de noviembre de 2021.

¹²² Euro Retail Payments Board (ERPB) - Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash. WG CASH 068-2021.

Uso de los servicios de cashback y cash-in-shop en Europa y España

Existen datos limitados sobre el uso de los servicios de *cashback* y *cash-in-shop* en la zona euro.¹²³ Se estima que el servicio de *cashback* alcanza entre el 1 y el 3 % de las transacciones en los puntos de venta, mientras que el uso del servicio de *cash-in-shop* es menor.¹²⁴

Los países donde más extendidos están los servicios de *cashback* o de *cash-in-shop* son los siguientes:¹²⁵

- i. Italia, donde su uso es reducido.
- ii. Reino Unido, donde la legislación sobre *cash-in-shop* entró en vigor el 29 de junio de 2021.
- iii. Irlanda, donde el *cashback* está más extendido (el 7% de las retiradas de efectivo se realizan a través de este servicio). Para el usuario, el coste del servicio de retirada de efectivo a través del *cashback* es menor que el ligado al servicio de retirada en cajeros automáticos o ventanilla de sucursales bancarias en algunos bancos.¹²⁶ En otros bancos, este servicio no tiene coste.¹²⁷
- iv. Bélgica, donde el uso el *cashback* es más prevalente en supermercados y estaciones de servicio y supone un 6% de las retiradas total de efectivo.

¹²³ Según las entidades de crédito, cuantificar el efectivo ofrecido a través de estos servicios es prácticamente imposible, aunque algunos países tienen datos que confirman que su volumen, en general, es inferior al 2% en comparación con las retiradas totales de efectivo a través de cajeros automáticos. Las cifras del servicio de *cashback* son, en particular, estimaciones aproximadas porque los datos no se recopilan de manera sistemática y, según las entidades de crédito, no siempre es posible para los comercios minoristas distinguir de forma automática entre una compra y la cantidad de efectivo retirada. Y, en el caso de los adquirentes, generalmente no pueden distinguir entre las dos cantidades. De acuerdo con la mayoría de los proveedores de sistemas de pago, podría ser técnicamente posible distinguir automáticamente entre una compra y la cantidad retirada a través del servicio de *cashback*, pero todas las partes interesadas deberían realizar inversiones adicionales para que esto fuera posible. Euro Retail Payments Board (ERPB) - Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash, 25 de noviembre de 2021.

¹²⁴ Euro Retail Payments Board (ERPB) - Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash, 25 de noviembre de 2021.

¹²⁵ [Study on the payment attitudes of consumers in the euro area \(SPACE\)](#), ECB, 2020; [The Future of EU ATM markets - Impact of Digitalisation and Pricing Policies on Business Models](#), CEPS, 2018 ; Euro Retail Payments Board (ERPB) - Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash. WG CASH 068-2021.

¹²⁶ [A Guide to fees and charges for personal accounts](#). AIB, 2022.

¹²⁷ [Bank of Ireland](#).

En Bélgica no todas las entidades emisoras diferencian entre el montante de la compra y la cantidad de efectivo retirada por *cashback*. Esta situación no ha impedido el desarrollo del servicio de *cashback*, dado que la tarifa que paga el minorista por transacción con tarjeta es fija.¹²⁸

- v. Finlandia, donde el *cashback* también supone un 6% de las retiradas de efectivo totales.
- vi. Alemania, donde se ha introducido el servicio de *cashback*, así como servicios de retirada y depósito de efectivo a través de *viacash* y *sonect Home*. Su uso, al igual que en Bélgica, está más extendido en estaciones de servicio y supermercados.
- vii. Francia, a través de un proyecto de una aplicación que permite a los clientes retirar efectivo en una tienda sin ninguna compra de bienes o servicios vinculada.
- viii. Noruega ha establecido colectivamente una nueva solución *cashback* en comercios minoristas de alimentación, para la retirada e ingreso de efectivo. El servicio está disponible en comercios vinculados a *NorgesGruppen* y requiere el uso de tarjetas y códigos PIN.¹²⁹

El servicio de *cashback* también se ha introducido en otros países, como Lituania, Eslovenia, Letonia, Estonia, Malta, Países Bajos, Austria, Luxemburgo, Portugal o Grecia.

En España, [ING](#) ofrece el servicio de *cashback* a través de una aplicación, llamada Twyp.¹³⁰ Esta aplicación permite a cualquier usuario, sea cliente de ING o de otra entidad de crédito, retirar efectivo de forma gratuita en más de 4.000 comercios asociados.¹³¹ La aplicación Twyp permite retirar hasta 150 euros de efectivo y un mínimo de 20 euros. El servicio es gratuito para el usuario de la

¹²⁸ Euro Retail Payments Board (ERPB) - Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash, 25 de noviembre de 2021.

¹²⁹ Retail payment services 2020, Norges Bank (2021).

¹³⁰ Otra alternativa novedosa para el acceso a efectivo, de implantación reciente y limitada en España, es *Viacash*. Se trata de un servicio *Fintech* que permite la retirada y el ingreso de efectivo en comercios minoristas, a través de las aplicaciones móviles de las propias entidades de crédito. Permite también la posibilidad de ofrecer sus servicios vía telefónica, lo cual puede resultar de interés para los clientes con bajas capacidades digitales. Este servicio se introdujo recientemente en España a través del banco N26.

aplicación, pero el comercio minorista asociado recibe una comisión fija por cada operación de retirada de efectivo que realice a través del servicio de *cashback*. Actualmente, la red de comercios asociados a la aplicación Twyp está integrada por tiendas del Grupo DIA (tiendas DIA, supermercados La Plaza de DIA y Clarel) y por gasolineras Galp y Shell, incluyendo DISA en Islas Canarias. A esta red se han sumado un número de estancos.¹³²

La Caja de Ingenieros también ha introducido, recientemente, un servicio de *cashback*. Se trata de un acuerdo que ha suscrito con el supermercado Bon Preu, por el cual los socios de Caja de Ingenieros podrán reembolsar efectivo, entre 50 y 150 euros, en los 190 establecimientos de la cadena Bon Preu con la realización de una compra superior a 15 euros.¹³³

4.6. Medidas para facilitar el acceso a efectivo

4.6.1. Medidas de apoyo público

La Directiva 2014/92/UE establece, además del derecho de acceso general a una cuenta de pago básica a toda persona, la potestad de los Estados miembros de exigir a las entidades de crédito que apliquen condiciones más ventajosas para los consumidores vulnerables.¹³⁴ Entre estos servicios básicos se encuentran aquellos que permitan retirar, en la ventanilla o en los cajeros automáticos fuera del horario de apertura de la entidad de crédito, dinero en efectivo de cuentas dentro de la Unión. Debe señalarse que el acceso a los servicios bancarios básicos supone una condición necesaria para participar en

¹³² Fuente: web corporativa de ING (<https://www.ing.es/sobre-ing/sala-prensa/prensa-17-twyp4000comercios>).

¹³³ Fuente: web corporativa de la Caja de Ingenieros (<https://www.caixaenginyers.com/es/-/acord-amb-grup-bon-preu>).

¹³⁴ La Directiva establece cuáles son los servicios incluidos en la cuenta de pago básica y deja al criterio de los Estados miembros la concreción de las comisiones asociadas a la prestación de estos servicios. La transposición de esta Directiva al ordenamiento jurídico español se inició con el Real Decreto-ley 19/2017, que incluye, entre los servicios asociados a las cuentas de pago básicas, la retirada de dinero en efectivo en las oficinas de la entidad o en los cajeros automáticos. Si bien el citado Real Decreto-ley prevé que la prestación de estos servicios se realice por parte de las entidades de crédito, la normativa reconoce la conveniencia de extender la obligación de prestar dicho servicio a otro tipo de proveedores de servicios de pago distintos de las entidades de crédito, siempre que puedan prestar los servicios de pago exigidos por la Directiva.

la vida económica y social y su falta constituye un obstáculo importante que limita la autonomía económica de las personas y condiciona su bienestar material.

En este contexto, en España se han adoptado una serie de medidas de apoyo público para luchar contra la exclusión bancaria en relación con el servicio de retirada de efectivo, cuyo objetivo es combatir la exclusión bancaria en el ámbito rural y dar acceso a este servicio a poblaciones especialmente vulnerables. En particular, a través de mecanismos de contratación pública o ayudas públicas, se ha asegurado la instalación de cajeros automáticos en municipios en el ámbito rural que carecen de ellos¹³⁵.

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

A lo largo del presente subapartado, se exponen los aspectos principales de las medidas de apoyo público identificadas y analizadas a raíz del presente estudio, que incluyen concesiones de ayudas en Cantabria, Galicia y la Comunitat Valenciana, así como contrataciones públicas en Badajoz y Valladolid. Estas medidas se han identificado a partir de información pública y la información reportada por los operadores a requerimiento de la CNMC.

Ayudas públicas

En España, varias comunidades autónomas y municipios han otorgado ayudas públicas para la instalación, mantenimiento y puesta en funcionamiento de cajeros automáticos en municipios que carecen del servicio de acceso al efectivo, considerando este servicio como de interés económico general. Según estos procedimientos, el acceso a los servicios bancarios básicos supone una condición necesaria para participar en la vida económica y social.

¹³⁵ Durante la elaboración de este estudio se han analizado los procedimientos de compras y ayudas públicas para la instalación de cajeros automáticos lanzados por las comunidades autónomas de Valencia, Cantabria y Galicia, así como por las diputaciones de Badajoz y Valladolid. Estos procedimientos perseguían combatir la exclusión bancaria en aquellos municipios que no disponían de acceso al servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos.

En general, las bases reguladoras de estas ayudas se han establecido en régimen de concurrencia, suelen incluir un único adjudicatario y tener una duración de 5 años. Algunas bases incluían los siguientes requisitos y criterios de valoración:

- i. Acreditar solvencia técnica a través de experiencia previa (mínimo de cuatro años de experiencia en este tipo de actividades) o tamaño de la red (contar con una red mínima instalada en España de 500 cajeros).
- ii. Ser entidad de crédito autorizada por el BdE o contar con autorización del BdE para la instalación, gestión y explotación de cajeros automáticos.
- iii. Requisitos mínimos de los cajeros, referidos a los servicios disponibles: pago de recibos y tributos, consulta de saldos, cambio de PIN, carga de telefonía móvil, o transferencias.
- iv. Ofrecer un servicio de formación y asistencia financiera (on-line o, en algunas ocasiones, presencial) que proporcione atención personalizada a la ciudadanía en materia de asesoramiento financiero.
- v. Permitir la interoperabilidad entre todas las entidades de crédito que operan en España y con todo tipo de tarjetas de débito o crédito (entre otras, VISA, Mastercard, American Express, etc.).
- vi. Favorecer a aquellas entidades que ofrezcan una eliminación de las comisiones.

Contratación pública

Varias comunidades autónomas y municipios han llevado a cabo procedimientos, a través de licitaciones públicas o de convenios y Acuerdos Marco con operadores de cajeros, para la implantación de cajeros automáticos en los municipios más despoblados de su territorio.

Según lo establecido en gran parte de los pliegos analizados, el objeto de la contratación pública es el establecimiento de las características mínimas para la prestación de servicios bancarios a través de cajeros automáticos y, en concreto, la instalación y mantenimiento de cajeros automáticos en las dependencias municipales con el fin de evitar la exclusión financiera, así como promover el desarrollo social y económico de las localidades afectadas, y reducir la situación de despoblamiento que padecen ciertos municipios.

En general, si bien los pliegos prevén una adjudicación por el procedimiento abierto, suelen incluir un único adjudicatario que, en algunos casos, tiene que ser una entidad de crédito. Los pliegos en general también incluyen una serie de criterios técnicos, entre ellos, que el cajero cuente con:

- i. Opción de pago de recibos, tasas y tributos en efectivo o con tarjeta bancaria para clientes propios y no ajenos.
- ii. Dispensador de monedas.
- iii. Activación de tarjetas.
- iv. Realización de ingresos.
- v. Consulta de saldo.
- vi. Realización de transferencias.
- vii. Aceptación de tarjetas bancarias propias o ajenas, tanto de crédito como de débito para clientes propios y no ajenos.
- viii. Posibilidad de recarga de móviles.
- ix. Lector de libretas.
- x. Acceso con silla de ruedas, sistema de voz guiada, braille o ayuda en lenguaje de signos.

Además, algunos pliegos exigen una serie de funcionalidades a los cajeros: (1) los cajeros deberán funcionar las 24 horas del día durante todo el año; (2) deberán sustituirse en caso de avería definitiva; y (3) el servicio no podrá estar interrumpido más de dos días hábiles, salvo en caso de vandalismo que será en un plazo de 15 días hábiles. Adicionalmente, en algunas ocasiones se ha incluido la prestación de un servicio añadido al de instalación de cajeros automáticos: la prestación de un servicio de asesoramiento o formación financiera a los residentes de los municipios donde se instalarán los cajeros.

En el caso de los pliegos y bases analizados, la cuantía que, o bien las CC.AA. o bien los municipios, ofrecen a los operadores de cajeros en concepto de subvención o ayuda es similar. En concreto, la cuantía de la subvención oscila

en una horquilla de 12.000 a 16.000 euros por cajero instalado y año.¹³⁶ Algunos municipios, además de esta cuantía anual, corren con los costes de conexión a la red eléctrica, a la red de datos y telefonía, así como con el servicio de limpieza y alquiler de la ubicación donde se instalará el cajero. En uno de los pliegos, además, se propone cubrir el coste total de instalación de los cajeros, así como el 100% de los costes de mantenimiento mensuales de los cajeros automáticos durante la duración del acuerdo. Por último, los pliegos establecen una duración del contrato variable, oscilando entre un año de duración, pudiéndose acordar prórrogas de hasta un máximo de 4 años, hasta una duración de 4 o 5 años.

Educación financiera

Las medidas para promover la educación financiera pueden ayudar a facilitar la inclusión financiera de aquellos con menores competencias en los ámbitos financiero o digital. En esta línea, en enero de 2022, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital reformó su participación en el Plan de Educación Financiera con la firma de un convenio de colaboración con el Banco de España y la CNMV para impulsar la educación financiera en el periodo 2022-2025.

El plan indica que se promoverán acciones específicas para grupos vulnerables con el objetivo de favorecer la inclusión financiera y prevenir el fraude financiero. En concreto, se abordarán aspectos como la brecha de género, apoyo a colectivos con bajos ingresos, discapacitados, inmigrantes o personas mayores, y a todos los colectivos que, por diversos motivos sociales, pueden encontrarse en una situación de vulnerabilidad respecto a la capacitación para gestionar sus finanzas personales.

¹³⁶ La cuantía de las subvenciones y ayudas (de 12.000 a 16.000 euros por cajero y año) coincide aproximadamente con los costes medios anuales de los cajeros automáticos que los operadores remitieron a la CNMC en el marco de este estudio como respuesta a un requerimiento de información. Es decir, parece que, para incentivar a los operadores a la instalación de cajeros automáticos en municipios despoblados o sitios en el ámbito rural, sería necesario cubrir la práctica totalidad de los costes anuales.

4.6.2. Medidas de apoyo privadas

Protocolo Estratégico entre AEB y CECA

En 2021, la Asociación Española de Banca (AEB) y la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA) adoptaron un [Protocolo Estratégico](#) para reforzar el compromiso social y sostenible de la banca española, que incluye una serie de medidas específicamente dirigidas a fomentar la inclusión financiera. Posteriormente, la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC) se adhirió a esta iniciativa.

Entre las medidas, destaca la propuesta de contribuir de forma proactiva a acelerar los avances hacia una economía inclusiva, especialmente en los entornos rurales o colectivos en riesgo de exclusión:

- Potenciar modalidades de servicio que atiendan comunidades rurales en lo referente, especialmente, a la provisión de servicios financieros básicos. Entre las distintas alternativas se incluyen sistemas de *cash-in-shop*, ofibuses, servicios multicanal (telefónicos o digitales) necesarios para asegurar la digitalización de los mayores en el entorno rural, etc.
- Promover el acercamiento a los servicios financieros a todas las personas, haciéndolos más accesibles, considerando especialmente las necesidades de las personas con discapacidad y de las personas mayores, así como de otros colectivos en riesgo de exclusión.
- Desarrollar planes de formación para clientes en riesgo de exclusión financiera, que faciliten y fomenten el uso de las soluciones de banca electrónica.
- Apoyar a las Administraciones Públicas en la adopción de medidas de simplificación de gestiones que los ciudadanos deben realizar frente a ellas, por ejemplo, el pago de impuestos.
- Apoyar la extensión de redes de datos de alta capacidad en zonas rurales, que mejoren la eficacia en el uso de los canales de banca a distancia.

Asimismo, en febrero de 2022, con el objetivo de contribuir a acelerar los avances hacia una economía inclusiva y no dejar a ningún colectivo desatendido, las asociaciones bancarias AEB, CECA y UNACC han acordado un [Decálogo](#) de medidas para avanzar en la atención personalizada para la prestación de servicios financieros a personas mayores y personas con capacidades

diferentes, que requieren una dedicación especial. Este decálogo incluye las siguientes medidas:

1. Ampliación de los horarios de atención presencial que abarque como mínimo de 9.00h a 14.00h para servicios de caja. Este servicio se proporcionará en ventanilla o en cajero.
2. Trato preferente a los mayores en las sucursales, con prioridad en casos de alta afluencia de público en oficinas.
3. Formación específica obligatoria al personal de la red comercial en las necesidades de este colectivo.
4. Atención telefónica preferente sin coste adicional o directo, a través de un interlocutor personal.
5. Horario de atención telefónica mínimo entre las 9:00h y las 18:00h para los clientes a los que se les presten servicios sin oficina.
6. Garantía de adaptabilidad, accesibilidad y sencillez de los canales en función de su uso, poniendo a disposición de estos clientes versiones con lenguaje y vista simplificados.
7. Reparación de los cajeros fuera de servicio para asegurar el aprovisionamiento de efectivo en un máximo de 2 días laborales e información del cajero alternativo más cercano.
8. Ofrecimiento a los clientes de acciones de educación financiera, digital y prevención de fraudes por el canal que resulte más adecuado.
9. Las entidades comunicarán al colectivo de clientes mayores las medidas que adopten para darles a conocer las mejoras puestas a su disposición.
10. Ampliación del objeto del Observatorio de Inclusión Financiera para hacer un adecuado seguimiento de las medidas adoptadas por las entidades para la prestación personalizada de los servicios financieros.

Iniciativas de Correos

En relación con iniciativas que desde el sector público empresarial se han venido tomando para coadyuvar en la lucha contra la exclusión financiera, son destacables algunas puestas en marcha por la Sociedad Anónima Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E (Correos).

Por un lado, Correos ha suscrito un contrato con BANCO SANTANDER para la provisión del servicio *Correos Cash*, que permitiría a los clientes de dicha entidad financiera:¹³⁷

- Retirar dinero en efectivo a débito de una cuenta de esta entidad en las oficinas de Correos por un importe de entre 10 € y 2.500 €.
- Ingresar dinero en efectivo en una cuenta de esta entidad desde las oficinas de Correos por un importe de entre 10 € y 2.500 €.
- Entrega de dinero en efectivo mediante cartero en cualquier domicilio en España, para un cliente o para un tercero que sea cliente de la entidad por un importe de entre 10 € y 500 €.

Dada la capilaridad de la red de oficinas de Correos, esta iniciativa facilitaría el acceso al efectivo de los clientes de Santander en las zonas con menor densidad de cajeros. Cabría valorar la posible extensión de la misma a los clientes de otras entidades emisoras.

Por otro lado, en septiembre de 2021, Correos anunció que instalaría un total de 1.500 cajeros automáticos a lo largo de su red de oficinas, de los que 300 se instalarían en localidades de entre 500 y 3.000 habitantes de zonas rurales que no cuentan con oficina bancaria o que vayan a quedarse sin ella en el corto plazo.¹³⁸ Esta iniciativa, especialmente en lo referido a la instalación de los 300 cajeros en zonas rurales y con poca población, permite suavizar el impacto derivado del cierre de oficinas y cajeros automáticos en los últimos años. Aunque el alcance de las oficinas de Correos sea limitado en los municipios con menor población (solo 13 de los 4.504 municipios que no cuentan con cajero al cierre del año 2020 tenían oficina de Correos en su término municipal), el efecto positivo de la instalación de cajeros en los próximos años podría aumentar en

¹³⁷ Ver información sobre *Correos Cash* en la [web del Banco Santander](#). La entidad ofrece dos operaciones sin comisión al mes por cliente, entre retirada e ingreso de efectivo en oficina, si estas operaciones se ejecutan en una oficina de Correos situada en un municipio en el que el banco no disponga de oficina propia ni de agente colaborador. La prestación de los servicios de *Correos Cash* cuando se realizan en oficinas de Correos en las que el Banco sí que tiene sede o agente colaborador, o una vez superado ese mínimo mensual de dos operaciones en poblaciones sin presencia de Banco Santander, tienen asociada la siguiente comisión:

- Retirada de efectivo en oficinas de Correos: 1,30 €.
- Ingreso de efectivo en oficinas de Correos: 1,80 €.

¹³⁸ Ver nota de prensa [aquí](#).

caso de continuar la tendencia de racionalización de recursos en el sector bancario.¹³⁹

Además, la instalación de un cajero automático en la oficina de Correos existente en aquellos municipios en los que el número de cajeros es relativamente bajo puede generar un efecto procompetitivo, máxime cuando el operador adquirente del nuevo cajero instalado en la oficina de Correos sea diferente de los cajeros previamente instalados.¹⁴⁰

¹³⁹ Datos internos de la CNMC sobre la red de oficinas de correos por localidades en España y Andorra.

¹⁴⁰ De los 964 municipios que al cierre del año 2020 tenían sólo 1 cajero automático en su término municipal y de los 683 municipios que tenían 2 cajeros, el 5% y el 14,9% tenían una -y sólo una- oficina de Correos, respectivamente.

5. ANÁLISIS DE POSIBLES MEDIDAS PARA ABORDAR LA EXCLUSIÓN FINANCIERA

El presente apartado analiza algunas medidas para favorecer un mayor acceso al efectivo y una mayor inclusión financiera de los clientes más vulnerables. El apartado examina las ventajas y riesgos de estas medidas. En primer lugar, se estudia la regulación de los niveles de las tasas interbancarias y la repercusión de las mismas a los clientes. En segundo lugar, se analiza la revisión de la regulación aplicable a los sistemas alternativos para la disponibilidad de efectivo presentados en el apartado anterior. En tercer lugar, se examinan las medidas de apoyo público. Por último, se estudia el desarrollo de programas de educación financiera.

5.1. Regulación de las comisiones por retirada de efectivo en cajeros

Las comisiones por acceso y retirada de efectivo pueden ser, al menos desde un punto de vista hipotético, un problema para el acceso a efectivo por los ciudadanos. Por otra parte, si una entidad afrontase poca competencia, podría tener incentivos a elevar sus comisiones por retirada de efectivo, y la regulación de las comisiones podría plantearse como una respuesta regulatoria adecuada.

En la actualidad, las entidades adquirentes de cajeros automáticos no cobran a sus propios clientes cuando retiran efectivo en sus cajeros.

Por el contrario, cuando un cliente retira efectivo en un cajero que no pertenece a la entidad emisora de su tarjeta, la regulación prohíbe al operador adquirente del cajero cobrar una comisión directa al cliente final, pero permite la existencia de dos tipos de comisiones: la *tasa de intercambio* (importe cobrado por la entidad adquirente del cajero a la entidad emisora de la tarjeta del cliente que retira dinero) y la *repercusión de la tasa de intercambio* por la entidad emisora al cliente (que, de acuerdo con la regulación vigente en España, no puede ser mayor a la tasa de intercambio soportada por la entidad).

En estas operaciones, es obligatorio informar y recabar el consentimiento previo del cliente acerca del coste que tendrá que asumir como repercusión de la tasa de intercambio por la retirada de efectivo.

La repercusión de la tasa de intercambio a los clientes propios –que por normativa no puede superar el importe de la tasa de intercambio-, responde a la política comercial de las entidades emisoras y varía mucho entre ellas.

En términos generales, aquellas entidades emisoras que tienen una pequeña red de cajeros propios y que, además, no están concentradas en el área donde residen sus clientes, tienden, en mayor medida, a no repercutir la tasa de intercambio que les cobra la entidad adquirente.

Por tanto, pueden analizarse los efectos de establecer un nivel máximo sobre estas dos comisiones.

a) Regulación de la repercusión a los clientes finales

El coste que soporta el consumidor cuando retira efectivo en un cajero ajeno está limitada a la tasa de intercambio soportada por la entidad emisora. Si se impidiese a las entidades emisoras recuperar el 100% de la tasa de intercambio, se reduciría el coste para el cliente que retira efectivo en cajero ajeno (en el caso de que su entidad previamente le repercutiera dicha tasa), pero a cambio de obligar a su entidad emisora a asumir un coste cada vez que su cliente retirase efectivo en un cajero de otra entidad. Ello podría tener efectos perversos sobre la dinámica del mercado y la competencia.

En primer lugar, se generarían incentivos a elevar las tasas de intercambio por parte de todos los operadores, dado que los clientes no tomarían la decisión de retirar efectivo en un cajero u otro en función del coste de la retirada. Ello podría llevar, además, a incrementar las operaciones de retirada de efectivo en cajeros ajenos.

En segundo lugar, las entidades más pequeñas, con una red de oficinas menos extensa o peor distribuida en relación a sus clientes, se verían, probablemente, más adversamente afectadas en sus cuentas de resultados (al tener más probabilidad de que sus clientes utilicen cajeros ajenos). Ello podría incentivar estrategias de estas entidades para reducir la utilización de cajeros ajenos por sus clientes (instalar más cajeros, llegar a acuerdos con otras entidades para reducir las tasas de intercambio o reducir la captación de clientes ubicados en zonas sin cobertura de su red de cajeros, entre otros), pero no está claro que estas estrategias tuvieran un efecto positivo sobre la disponibilidad de cajeros en las zonas más excluidas. Además, podría tener un impacto negativo sobre la competencia.

b) Regulación de las tasas de intercambio entre entidades

Resulta indudable que, al menos en el corto plazo, el establecimiento de un importe máximo en las tasas de intercambio puede favorecer tanto a los clientes en sus retiradas de efectivo en cajeros ajenos como a las entidades emisoras de sus tarjetas, siempre que el máximo establecido esté por debajo del nivel actual de tasas de intercambio. Si el importe no fuera un máximo, sino un nivel fijo, habría mayores riesgos de que tuviera efectos perjudiciales para algunas entidades emisoras y clientes al poder elevar las tasas de intercambio aplicadas por algunas entidades.

No obstante, frente a los posibles beneficios inmediatos de regular un nivel máximo de tasa de intercambio, deben destacarse los posibles costes y dificultades de una medida de esta clase:

- En primer lugar, podría desincentivar la instalación de cajeros automáticos, dado que entre los principales beneficios de instalar un cajero están el cobro por su utilización (que se vería limitado) y la disponibilidad de cajeros automáticos propios como forma de atraer clientela. Si se hace menos atractivo disponer de un cajero propio (porque un cliente puede retirar efectivo en un cajero ajeno a un coste regulado), se puede desincentivar su instalación. De esta forma, la regulación podría tener un efecto contrario a estimular la disponibilidad de servicios de retirada de efectivo en zonas rurales.
- En segundo lugar, una regulación en este sentido podría provocar que el nivel máximo regulado actuara como una referencia o punto focal, fomentando una coordinación implícita de las tasas de intercambio en torno a ese nivel máximo (con una elevación de las tasas de intercambio de las entidades que, antes de la regulación, estuvieran aplicando tasas inferiores).
- En tercer lugar, determinar el nivel óptimo de precio no está exento de dificultades. Las tasas de intercambio actualmente aplicadas por las entidades difieren notablemente entre sí, con un mínimo de 0,5 € y un máximo de 3,95 € por operación, un rango amplio que dificulta establecer una referencia concreta. Por el lado del análisis de costes, se ha constatado una gran variabilidad en la estructura de costes en función de diversos factores como la demanda, la localización o el tipo de cajero. Al ser la mayoría de los costes de cajeros de carácter fijo, resulta complejo

asegurar que una regulación de precios vaya a lograr que se cubran los costes medios por operación, ya que también dependen del volumen de demanda que recibe cada cajero, el cual es igualmente variable.¹⁴¹ Finalmente, la evolución tanto de la demanda como de los costes obligaría a hacer un seguimiento y ajuste periódico de los precios regulados para que se mantengan en un nivel adecuado.

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

En este sentido, medidas orientadas a minimizar las barreras de entrada y las restricciones regulatorias no necesarias pueden tener una incidencia directa en la promoción de la competencia entre los operadores del sistema (i) favoreciendo la entrada de nuevos operadores; (ii) fomentando un sistema objetivo, transparente y no discriminatorio para negociar el acceso a las redes de cajeros; y (iii) facilitando el desarrollo de modalidades alternativas como el *cashback* o el *cash-in-shop*.

5.2. Sistemas alternativos de acceso a efectivo: *cashback* y *cash-in-shop*

El *cashback* y el *cash-in-shop* son sistemas alternativos de acceso a efectivo que presentan algunas ventajas o potencialidades claras.

En primer lugar, suponen un incremento del número de puntos de acceso al efectivo, tanto para el público general como para aquellas áreas geográficas y colectivos con mayor riesgo de exclusión financiera (los servicios de *cashback* y

¹⁴¹ Cabe indicar que el nivel de demanda también está influido por los precios y la regulación. Así, el establecimiento de las tasas de intercambio como una cantidad fija e independiente del importe de retirada de efectivo podría ser un factor explicativo, junto a la reducción del parque de cajeros, del aumento del importe medio de retirada de efectivo por operación que se observa en el gráfico 5. Esto se debe a que, en términos relativos, un coste de retirada fijo se diluye conforme aumenta el importe retirado. Esto se traduce en una menor rentabilidad para el operador adquirente del cajero en tanto en cuanto este patrón de comportamiento provoca una reducción del número de operaciones y, por lo tanto, de ingresos.

cash-in-shop pueden ofrecerse en cualquier comercio o establecimiento minorista).

En segundo lugar, la operativa de ambos servicios requiere la intervención del personal del establecimiento minorista donde se realice dicho servicio. El hecho de que siempre haya una persona que pueda prestar ayuda al usuario es especialmente relevante en el caso de aquellos colectivos que tengan más dificultades para comprender la operativa del servicio.

Junto a las ventajas señaladas, las principales limitaciones de estos servicios como forma de garantizar el acceso a efectivo son que requieren un comercio con un terminal TPV, que su disponibilidad está condicionada por las horas de apertura de los comercios y, en el caso del *cashback*, que el servicio de retirada de efectivo está vinculado a la realización de una compra.

Estas alternativas al cajero automático están escasamente desarrolladas en España, a diferencia de otros países europeos. En los países en los que el *cashback* ha tenido una mejor acogida, el servicio se realiza mediante el uso de la tarjeta de débito de cualquier entidad, lo que facilita su uso e implementación. Sin embargo, en la actualidad, el interés de los operadores financieros por este tipo de servicios es limitado, según la información que la CNMC ha recabado a partir de los requerimientos de información efectuados.

Para facilitar el desarrollo de estos servicios, sería necesaria una regulación expresa de los mismos, ya que desde el punto de vista normativo no existe una regulación concreta, teniéndose que apoyar los operadores en las excepciones a la Ley de Servicios de Pago.¹⁴² Pese a que la normativa no prohíbe los servicios de *cashback* y *cash-in-shop* en España, la inexistencia de un marco jurídico concreto en el que ampararse puede percibirse, por parte de los operadores, como una falta de seguridad jurídica.

Un marco normativo expreso para los servicios de *cashback* y *cash-in-shop* podría dar una mayor seguridad jurídica a ambos servicios. De esta manera, se facilitaría y potenciaría la implantación de esos servicios alternativos de acceso al efectivo.

¹⁴² La normativa reguladora de servicios de pago y bancarios enumerada en el apartado 1.1 y, especialmente, el art.4.e) del Real Decreto-Ley 19/2018 que excluye la aplicación de la normativa de pagos a las operaciones de retirada de efectivo si van vinculadas a la compra de bienes y servicios.

Además del marco normativo, existen otros factores que limitan la implantación de estos servicios, tales como tarifas elevadas (ya sea para el usuario o el establecimiento minorista), o la imposibilidad de usar tarjetas bancarias para la utilización de estos servicios.¹⁴³ A este respecto, para poder establecer servicios de *cashback* y *cash-in-shop* mediante tarjetas de crédito o débito, es necesario no solo un acuerdo entre cada uno de los establecimientos minoristas que quisieran ofrecerlos y la entidad emisora de la tarjeta (las entidades de crédito, en este caso), sino también la intervención de un proveedor de sistemas de pago que compensara y liquidara cada una de las operaciones de *cashback* o *cash-in-shop* realizadas.

En ausencia de esta solución de mercado, actualmente no es posible ofrecer estos servicios a través de tarjetas. Por ello, ING solo ha podido ofrecer el servicio de *cashback* a través del uso de una aplicación móvil propia y no a través de tarjeta bancaria.

5.3. Medidas de apoyo público a la disponibilidad de sistemas de acceso a efectivo y a la inclusión financiera

El acceso a efectivo es un elemento de importancia para lograr el objetivo de la inclusión financiera. Y, el análisis realizado a lo largo del presente estudio muestra que, en determinadas zonas con baja densidad de población, pueden existir dificultades relevantes en cuanto al acceso a efectivo que perjudiquen a los habitantes del área. Asimismo, la información examinada y la conducta de los operadores confirma que en muchas de estas zonas no resulta rentable para dichos operadores mantener un cajero.

Las autoridades públicas han llevado a cabo intervenciones al considerar que el acceso a efectivo y la inclusión financiera pueden reportar beneficios tanto económicos como sociales de importancia, asimilables a una externalidad positiva.

Para valorar si dicha intervención está adecuadamente justificada, hay que realizar un análisis detallado de sus beneficios y costes para promover el acceso a efectivo. Esta valoración debe ser realizada por las autoridades públicas competentes en cada caso, generalmente a nivel provincial o municipal, ya que

¹⁴³ Euro Retail Payments Board (ERPB) - Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash ERPB WG CASH 068-2021.

contarán con el detalle necesario para poder establecer si es necesario intervenir, y cómo.

En este sentido, el análisis sobre la posibilidad de establecer una medida de apoyo público, así como el diseño de la misma, debe seguir los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Así, se garantizará que la política se introduzca solo en aquellos casos en los que así sea necesario y, además, se fomentará que se diseñe de la mejor manera posible, en beneficio de las arcas públicas y de los ciudadanos.

Así, para mejorar la eficiencia de las licitaciones públicas, es necesario disponer de unos procedimientos favorecedores de la competencia. Por un lado, la competencia incentiva a los licitadores a ajustar el precio de sus ofertas, a aumentar la calidad ofrecida de bienes y servicios y a presentar mayor variedad de ofertas. Optimiza el uso de los fondos públicos y beneficia tanto a la Administración como a los ciudadanos. Por otro lado, unas condiciones de competencia deficientes pueden derivar en un innecesario desaprovechamiento de recursos públicos o en un incremento del riesgo de colusión entre empresas.

En este sentido, es necesario, en el marco de los procedimientos de licitación lanzados por Administraciones Públicas, realizar un análisis riguroso de la situación competitiva de los mercados antes de elaborar los pliegos, así como llevar a cabo evaluaciones *ex post* de la eficiencia de las medidas tomadas con objeto de modificar, y adaptar, las subsiguientes medidas, si las hubiera.

Sin este análisis previo de los costes del servicio de retirada de efectivo que asumen los operadores, así como el análisis general de la oferta y demanda del mercado, y en concreto, de las características de la población destinataria (edad media, capacidad de desenvolverse en el entorno tecnológico...) y de las posibilidades que ofrece el mercado para dispensar los servicios bancarios objeto del contrato o la ayuda (operadores tradicionales bancarios, nuevas alternativas), las decisiones, o medidas, que se tomen podrían resultar ineficaces. Este análisis es necesario para diseñar el catálogo exacto de servicios que se presten a través de los cajeros automáticos y la cuantía de las subvenciones.

El análisis efectuado ha identificado una serie de cuestiones en las medidas de subvención y contratación pública que podrían ser objeto de mejora en el futuro.

1. Contratación centralizada: acuerdos marco vs. sistemas dinámicos de adquisición

La contratación centralizada puede ser un mecanismo útil para alcanzar mayores cotas de eficiencia en la contratación pública, según los casos. En el ámbito de la contratación centralizada, además de los acuerdos marco, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) prevé la figura de los sistemas dinámicos de adquisición.¹⁴⁴

Frente a los acuerdos marco (AM), los sistemas dinámicos de adquisición pueden tener una serie de ventajas: (i) tras la adjudicación no cierran el mercado, como ocurre con los AM, sino que permiten la entrada de nuevos operadores, por lo que el riesgo de impacto sobre la competencia es menor; (ii) los riesgos de colusión son menores por el mayor número posible de licitadores potenciales; (iii) en mercados muy cambiantes tecnológicamente hablando (por ejemplo, telecomunicaciones) permiten la participación de nuevos entrantes que pueden plantear soluciones novedosas.

Por ello, es aconsejable valorar, en cada caso, cuál es la opción más eficiente.

2. Contratación de un único adjudicatario

Las contrataciones públicas analizadas establecen un procedimiento de adjudicación mediante procedimiento abierto.¹⁴⁵ Sin embargo, en casi todos los casos revisados, se ha constatado que solo se ha recibido una oferta.

Si bien la LCSP no prohíbe la celebración del acuerdo marco con un único empresario, acudir a esta opción no maximiza la competencia entre los licitadores y elimina la búsqueda de potenciales mejoras en las licitaciones que podrían celebrarse a posteriori en los contratos basados en dicho acuerdo marco.

¹⁴⁴ El sistema dinámico de adquisición es una técnica de racionalización de la contratación para compras de uso corriente totalmente electrónico y abierto durante toda su vigencia a cualquier empresa interesada que cumpla con los criterios de selección. No se limita, pues, el número de empresas participantes. Esta técnica permite disponer de un elevado número de ofertas y, por tanto, incrementar la competencia.

¹⁴⁵ La opción por procedimientos no abiertos debe reservarse a los casos en los que la pérdida de eficiencia económica esté justificada por la obtención de otra clase de ventajas, que deben quedar suficientemente detalladas y documentadas.

3. Capacidad para contratar

Algunos de los pliegos de contratación y bases reguladoras de ayudas revisados exigen, en relación con la capacidad para contratar o ser adjudicatarios de ayudas, que las personas jurídicas tengan la condición de entidades de crédito autorizadas para operar en España como proveedores de los servicios bancarios, ya sea porque deban estar inscritos en el registro como entidad de crédito o porque deban haber sido autorizados por el BdE. Asimismo, se establece, con carácter general, que el cajero deba dar el mismo servicio bancario que prestan los cajeros de la entidad bancaria adjudicataria del contrato.

Además, algunos pliegos y bases reguladoras exigen que los cajeros ofrezcan una serie de funcionalidades adicionales al servicio de retirada de efectivo, entre ellas: disposición e ingreso en efectivo, pago de recibos y tributos para clientes propios y no ajenos, lector de libretas, realización de transferencias, adaptación a personas con discapacidad o recarga de móviles.

Esta configuración solo permite la participación de un determinado perfil de operadores (entidades de crédito) e introduce una restricción aparentemente injustificada con respecto a otros perfiles de operadores. En concreto, dejaría fuera a los operadores independientes, ya sea por no poder ofrecer estos servicios añadidos en los cajeros, o por no estar autorizados como entidad de crédito. Esta limitación agrava sus consecuencias en la medida en que existe una concurrencia escasa de entidades de crédito en las licitaciones analizadas, lo que produce ineficiencias en cuanto a la maximización de los fondos públicos comprometidos.

En algunos casos, además, se incluye un servicio de formación o asesoramiento financiero a la población de los municipios donde se instalarán los cajeros por parte del adjudicatario del contrato o ayuda. Ofrecer formación para el uso del cajero, o para los servicios financieros básicos, ya sean *off-line* u *online*, podría mejorar el problema de exclusión financiera de sectores sociales relevantes en las localidades afectadas. Sin embargo, en ocasiones los pliegos y bases contemplan la obligación de prestar estos servicios mediante el propio personal del operador adjudicatario, lo cual introduciría una restricción injustificada con respecto a operadores que, al no ser entidades de crédito, no necesariamente tengan personal con el perfil adecuado para realizar estas formaciones. La opción de poder subcontratar este tipo de servicios de asesoramiento o formación sería más recomendable.

4. Criterios de solvencia económico-financiera

En el caso de los procedimientos de contratación pública, se incluyen una serie de requisitos de solvencia económica-financiera. Estos se determinan en la LCSP como requisitos imprescindibles para poder participar en el contrato, ya que se estima que, sin los mismos, el licitador no está en condiciones de realizar correctamente las prestaciones exigidas. Por ello, es determinante que las condiciones de capacidad y solvencia estén correctamente previstas y diseñadas. Unos criterios de solvencia desproporcionados o no ajustados al objeto del contrato pueden suponer una restricción injustificada a la competencia.

Sin perjuicio de los límites recogidos en la normativa de contratos, los órganos de contratación disponen de un margen de discrecionalidad para establecer las condiciones de solvencia. En el caso de pliegos que establecen como criterio de solvencia económico-financiera la acreditación de un volumen anual de negocios de los últimos años, cabe señalar que esta exigencia en cuanto al umbral de importe puede estar sobrevalorando la solvencia económica exigida.

La CNMC recuerda que existen otros indicadores, previstos también en la LCSP, como el patrimonio neto o la ratio de solvencia, que podrían ser utilizados en su lugar. Centrar la exigencia solo en el volumen de negocios ofrece una ventaja a la participación de entidades más grandes, que serán las que previsiblemente más fácilmente podrán cumplir con dichos requisitos, frente a las más pequeñas, así como frente a los nuevos entrantes.

5.4. Desarrollo de programas de educación financiera

Las medidas de promoción de la educación financiera, sean de índole pública o privada, pueden ayudar a mejorar los niveles de acceso a efectivo por parte de colectivos con limitadas capacidades financieras o digitales. Unos consumidores mejor formados, además, tendrán mayor facilidad para discernir entre las distintas opciones disponibles y elegir aquella que se ajuste mejor a sus preferencias, lo que fomentará, a su vez, mayores niveles de esfuerzo y de competencia entre los oferentes y, por tanto, un mejor funcionamiento de este servicio.

En el diseño de dichas medidas de educación financiera, y dado el elevado riesgo de exclusión financiera de los mayores de 65 en el ámbito rural y, en

particular, del riesgo de exclusión del servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos, tener en cuenta las necesidades concretas de estos colectivos con mayor riesgo de exclusión financiera puede aumentar la eficacia de los resultados. Por este motivo, resultaría particularmente eficaz que se implementen programas de formación financiera dirigidos, específicamente, al ámbito rural o zonas con una menor densidad de población sin acceso al servicio de retirada de efectivo, o con un acceso limitado.

A este respecto, existen dos ámbitos fundamentales a tener en cuenta. En primer lugar, la realización de programas de educación financiera dirigidos a capacitar a los colectivos vulnerables sitos en el medio rural sobre la operativa y funcionamiento de los cajeros automáticos, incluida la formación y asesoramiento sobre las operaciones que se pueden realizar en estos cajeros, más allá de la retirada de efectivo. En segundo lugar, programas de formación sobre los servicios de *cashback* y *cash-in-shop*. En este aspecto, sería positivo que los programas de formación incluyeran una capacitación sobre el uso, funcionalidad, límites y riesgos de estos servicios, en caso de existir.

Así pues, en aras de una mayor eficacia de estos programas en su fin de promover la inclusión financiera y el impulso de consumidores informados, estas iniciativas deberían dirigirse a la capacitación y adquisición de competencias digitales por parte de los colectivos más vulnerables localizados en el ámbito rural, con objeto de poder garantizar un acceso al efectivo y un mejor manejo de sus finanzas personales.

6. CONCLUSIONES

El análisis realizado a través del presente estudio permite extraer una serie de conclusiones, que se exponen con detalle a continuación.

6.1. El uso de efectivo como medio de pago se ha reducido en los últimos años, pero sigue siendo importante para la población, especialmente para las personas más jóvenes y las de mayor edad.

El uso de efectivo como medio de pago se ha reducido muy notablemente en los últimos años, con la pandemia como acelerador de una tendencia de más largo plazo. En 2021, algo menos del 36% de los ciudadanos en España declaraban utilizar el efectivo como medio de pago más habitual (frente al 80% en 2014), y las tarjetas son hoy el medio de pago más habitual (54% de los ciudadanos declara que las tarjetas de débito son su medio de pago más habitual).

No obstante, el empleo del efectivo sigue siendo importante como medio de pago. El uso de efectivo como primer medio de pago está especialmente extendido entre las personas más jóvenes y las de mayor edad, y entre aquellas con menores competencias digitales, colectivos que pueden ser más vulnerables ante la falta de efectivo. Y, para la población que utiliza primordialmente otros sistemas de pago, el uso de efectivo sigue teniendo gran importancia (un 43% de la población en España considera el efectivo como medio de pago “muy importante” o “importante”, según datos del Banco Central Europeo, BCE). Tal como indica el BCE:

“[...] debe tenerse presente que la posibilidad de pagar en efectivo sigue siendo muy importante para ciertos sectores sociales que, por diversas y legítimas razones, prefieren usar el efectivo en lugar de otros medios de pago.”¹⁴⁶

¹⁴⁶ ECB. (2020). Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE).

6.2. El número de cajeros automáticos, que son el principal punto de acceso al efectivo en España, se ha reducido significativamente en los últimos 15 años.

Los cajeros automáticos son el medio más habitual para obtener efectivo por parte de los ciudadanos en España (un 84% de los ciudadanos lo declaraba así en 2020). Para la población más envejecida, la retirada de efectivo en las ventanillas de las oficinas bancarias es, también, un canal importante de acceso al efectivo (un 42% de la población mayor de 64 años utiliza este canal, porcentaje que, en el global de la población, cae por debajo del 20%).

La oferta de cajeros en España se vincula principalmente a las oficinas bancarias (el 90% de los cajeros automáticos propiedad de bancos están instalados en una oficina bancaria). Ello se debe a razones históricas y a la consideración por las entidades de crédito del cajero como parte de la oferta mínima de la cartera de servicios al público que deben proporcionar sus oficinas.

A partir de la crisis económica iniciada en 2008, el número de cajeros automáticos y de oficinas bancarias en España se ha reducido drásticamente (de 45.662 oficinas en 2008, a 19.312 a cierre de 2021, y de 61.714 cajeros automáticos en 2008, a 47.639 en 2021). Con todo, España sigue teniendo uno de los parques de oficinas bancarias y cajeros más extenso de nuestro entorno, en términos absolutos y por habitante.

Entre los principales motivos para la reducción de oficinas están la búsqueda de mayor rentabilidad y eficiencia en el sistema bancario a partir de 2008 y la paulatina digitalización de la prestación de servicios financieros.

6.3. Existe un riesgo de exclusión financiera por falta de acceso al efectivo en las zonas menos densamente pobladas, donde la población está relativamente más envejecida.

Un estudio del Banco de España (Posada Restrepo, 2021) considera que, aproximadamente, 1,3 millones de personas en España están en situación de vulnerabilidad en cuanto al acceso a efectivo por no tener un punto para retirar efectivo a menos de 5 kilómetros de su municipio.

El 55% de los municipios españoles, donde vive un 3,1% de la población española, no tienen cajero automático. Los municipios donde no hay cajero se

caracterizan por tener, en su conjunto, una densidad media de población muy inferior a la media nacional y un mayor peso de población mayor de 65 años.

Casi el 84% de los municipios cuya densidad de población está por debajo del umbral de poca población (menos de 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado) carecen de cajero automático.

Por territorios, las comunidades autónomas con mayor proporción de municipios sin cajero son Castilla y León (86% de municipios sin cajero), La Rioja (75%), Aragón (72%) y Castilla-La Mancha (61%). En 21 provincias, hay más municipios sin cajero que municipios con cajero, y existen 13 provincias donde el porcentaje de municipios sin cajero supera el 70%.

En los municipios donde no hay cajero, el peso de la población mayor de 65 años es, en términos medios, superior a la media nacional.

6.4. La competencia en el sector financiero puede contribuir a una mayor inclusión financiera.

La competencia en el sector financiero estimula a los operadores a ofrecer una gama de servicios más completa. Específicamente, la competencia por la captación de clientes puede incentivar a las entidades financieras a ofrecer mayores servicios de acceso al efectivo, en general y en las zonas con menor densidad de población.

La experiencia de la CNMC constata que determinados procesos de concentración económica pueden desincentivar la oferta de servicios de acceso al efectivo por parte de las entidades del sector bancario, especialmente en zonas donde la reducida densidad de población limita de forma natural el número de competidores que pueden operar de modo rentable. En su reciente análisis de la operación de concentración entre CAIXA y BANKIA para dar lugar a CAIXABANK, se observó un potencial impacto negativo para los clientes de terceras entidades que habían suscrito acuerdos con BANKIA y se sometió la operación a compromisos de la entidad que resolvieran este riesgo.

Las herramientas de defensa de la competencia pueden favorecer una mayor inclusión financiera, a través de la persecución de prácticas anticompetitivas y el control sobre los procesos de concentración empresarial. No obstante, otras políticas juegan un papel preeminente para reducir la exclusión financiera.

6.5. Las medidas de intervención pública para favorecer la inclusión financiera deben regirse por los principios de regulación económica eficiente.

Las políticas públicas dirigidas a favorecer una mayor inclusión financiera deben tener en cuenta todos los impactos y efectos previsibles. Establecer medidas para garantizar o estimular el acceso al efectivo a costa de reducir la competencia puede tener efectos contraproducentes.

Los principios de regulación económica eficiente exigen que las medidas públicas, regulatorias o de otro tipo, que limiten o distorsionen la competencia en el sector financiero, se adopten únicamente cuando sean aptas para contribuir a una razón imperiosa de interés general (principio de necesidad) y cuando no existan otras alternativas de intervención menos restrictivas (principio de proporcionalidad).

6.6. La regulación de las tasas de intercambio por retirada de efectivo en cajeros puede tener costes que es preciso evaluar adecuadamente.

Las entidades emisoras no reciben contraprestación directa alguna por la provisión del servicio de retirada de efectivo a sus clientes en un cajero de su propiedad. En el caso de clientes de otras entidades, la entidad titular del cajero automático puede exigir una tasa de intercambio a la entidad emisora de la tarjeta y, con ella, cubrir el coste del servicio de retirada de efectivo en el cajero. Y la entidad emisora puede repercutir esta tasa de intercambio al cliente final.

La normativa impone que las tasas de intercambio se establezcan de forma uniforme en todo el territorio. Por tanto, los operadores adquirentes no tienen margen para discriminar precios en función de su peso en el parque de cajeros a un nivel geográfico inferior al nacional.

Regular niveles máximos para las tasas de intercambio puede tener costes que es preciso evaluar adecuadamente junto con los beneficios que puede tener esta forma de intervención. En primer lugar, pueden desincentivar la instalación de cajeros. En segundo lugar, pueden servir como punto focal y favorecer que los operadores incrementen sus tasas de intercambio hasta el nivel máximo permitido. En tercer lugar, su determinación no está exenta de complejidad: los costes de operación de los cajeros son muy variables en función de factores como el tipo de cajero, sus funcionalidades o su localización.

6.7. Existen sistemas alternativos a los cajeros automáticos para favorecer el acceso al efectivo.

Una de las alternativas al servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos es el desarrollo de los servicios de *cashback* y *cash-in-shop*, mediante los cuales los usuarios pueden obtener efectivo en comercios minoristas.

Sin embargo, estos servicios están poco desarrollados en España en comparación con otros países europeos. El alcance actual de la red de establecimientos que ofrece el servicio de *cashback* está limitado, mientras que el servicio de *cash-in-shop* todavía no está implantado en España.

Además de no existir una regulación específica para la implementación y funcionamiento de los servicios de *cashback* y *cash-in-shop*, el interés de los operadores financieros por este tipo de servicios es limitado. De lo anterior se desprende la conveniencia de establecer un marco regulatorio que facilite el desarrollo de esta actividad.

6.8. Las medidas públicas para fomentar la instalación de cajeros automáticos deben estimular la competencia.

En España, se han introducido una serie de medidas de apoyo público en relación con el servicio de retirada de efectivo cuyo objetivo es luchar contra la exclusión bancaria en el ámbito rural y dar acceso a este servicio a poblaciones especialmente vulnerables. En particular, se han llevado a cabo una serie de iniciativas, bien a través de procedimientos de contratación pública o de ayudas públicas, para impulsar la instalación de cajeros automáticos en aquellos municipios en el ámbito rural que carecen de ellos.

Estas medidas deben diseñarse adecuadamente para estimular la competencia entre los operadores. En primer lugar, las medidas públicas de apoyo a la instalación de cajeros deben evitar un efecto expulsión sobre la oferta de cajeros y servicios financieros que genera el mercado. En segundo lugar, tales medidas públicas de apoyo deben diseñarse correctamente, siguiendo los principios de regulación económica eficiente, para no distorsionar la competencia y aprovechar los beneficios de la misma.

6.9. El asesoramiento de las autoridades de competencia a las instituciones en materia de competencia y de regulación eficiente puede resultar de utilidad en la modificación del marco legislativo y el diseño de medidas regulatorias y de intervención pública

La CNMC tiene una función consultiva sobre cuestiones relacionadas con el buen funcionamiento y la competencia en los mercados, conforme al artículo 5.2 de su ley de creación (Ley 3/2013, de 4 de junio).

Los *Decálogos sobre regulación, contratación pública y ayudas públicas* (2021) recomiendan contar con el apoyo y el asesoramiento de las autoridades de competencia en la elaboración de normas y el diseño de ayudas y contrataciones públicas, para aprovechar “*la capacidad técnica de las autoridades de regulación y competencia, como la CNMC, legitimada como ente consultivo para velar por que la normativa sea adecuada para el logro de sus objetivos*”.

La función consultiva de la CNMC puede resultar particularmente útil para que las Cámaras Legislativas, el Gobierno, los departamentos ministeriales, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones locales y otras entidades públicas que desarrollen o impulsen normas de cualquier rango y otras medidas de intervención pública puedan evaluar y anticipar mejor el posible impacto sobre la competencia en los mercados de sus iniciativas e identificar las alternativas más eficientes para lograr la consecución del interés general.

7. RECOMENDACIONES

PRIMERA. Desarrollar el marco normativo para favorecer la adopción por el mercado de los servicios de *cashback* y *cash-in-shop*

Los servicios de *cashback* y *cash-in-shop* representan una solución con gran potencial para ampliar la oferta de acceso a efectivo y poder dar respuesta, al menos parcialmente, al reto que supone hoy el acceso al efectivo para determinadas zonas o colectivos. Ambos servicios representan una fuente alternativa de acceso al efectivo y un canal complementario a los ya existentes.

Para facilitar el desarrollo del *cashback* y *cash-in-shop* sería recomendable una regulación expresa de estos servicios, ya que desde el punto de vista regulatorio no existe una regulación concreta, teniéndose que apoyar los operadores en excepciones a la Ley de Servicios de Pago. Un marco normativo específico podría dar una mayor seguridad jurídica y facilitar una mayor implantación del servicio.

Junto con esta reforma, todas las medidas públicas que puedan fomentar la introducción de terminales TPV en los establecimientos minoristas no solo facilitarían el desarrollo del servicio de *cashback* y *cash-in-shop*, sino que contribuirían a ampliar las opciones de pago de los particulares.

SEGUNDA. Adoptar diseños de contratación pública y de concesión de subvenciones que estimulen la competencia

La CNMC valora positivamente la utilización de mecanismos de ayudas públicas y contratación pública para favorecer la inclusión financiera en relación con el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos, siempre que su beneficio social supere sus costes, no expulsen ni desincentiven la oferta de servicios de acceso al efectivo provista por el mercado y su diseño no incorpore barreras a la competencia no justificadas.

Para que el diseño de las herramientas de intervención sea respetuoso con la competencia y los principios de regulación económica eficiente, se recomienda a las Administraciones Públicas que sigan las recomendaciones de la CNMC para la contratación pública y las ayudas públicas, en particular, la [Guía sobre contratación pública y competencia](#) (2011) y sus actualizaciones (por el

momento, *La planificación de la contratación pública*, (2021)) y los [*Decálogos sobre regulación, contratación pública y ayudas públicas*](#) (2021).

Teniendo en cuenta lo anterior, así como los pliegos de contratación pública y bases reguladoras de las ayudas que se han examinado, se apuntan una serie de recomendaciones específicas para favorecer una intervención pública eficiente:

- Determinar los **objetivos perseguidos** y evaluar con carácter previo los **beneficios y los costes sociales** de las intervenciones, actuando únicamente cuando los beneficios superen los costes.
- Realizar un **análisis riguroso de la situación competitiva de los mercados** antes de elaborar los pliegos y bases reguladoras de las ayudas o contrataciones públicas.
- Llevar a cabo **evaluaciones ex post** de la eficiencia de las medidas tomadas.
- Valorar la utilización de **sistemas dinámicos de adquisición** como alternativa a los acuerdos marco, ya que los primeros permiten de forma continua la concurrencia de nuevos licitadores.
- **Evitar limitaciones a la participación** como proveedores de cajeros a entidades que están capacitadas para prestar estos servicios.
- Evitar que la exigencia de **funcionalidades adicionales** al servicio de retirada de efectivo sea una manera de limitar artificialmente la participación de un determinado perfil de operadores.
- Evitar el requisito de que solo puedan prestarse servicios mediante el **personal propio** del operador adjudicatario.
- Ampliar las posibilidades para **acreditar la solvencia económica** más allá del volumen anual de negocios de los últimos años, a través de medidas como el patrimonio neto o la ratio de solvencia.

ANEXO 1. Comparativa internacional de las comisiones por retirada de efectivo

No existe regulación armonizada en la UE sobre las comisiones por retirada de efectivo. Sólo algunos países, como es el caso de España, han optado por regular este aspecto.

En la UE, las comisiones de retirada de efectivo en cajeros automáticos varían considerablemente de un Estado miembro a otro. Así, por ejemplo, en Bélgica los bancos no cobran comisiones, en Italia y Bulgaria hay comisiones fijas por operación, mientras que en Croacia y Malta los bancos cobran comisiones como porcentaje del importe de la transacción.

A continuación, se describen las comisiones aplicadas en otros países de la UE:

- Dinamarca: la mayoría de los cajeros en Dinamarca son propiedad de los bancos, pero están operados por terceros. En la práctica, no hay comisiones propias en la retirada de efectivo en los cajeros de la entidad emisora, pero sí existen comisiones ajenas.
- Finlandia: existe una recomendación del supervisor financiero nacional – que, sin ser vinculante, cuenta con amplio seguimiento- sobre la no discriminación de precios, en el sentido que la retirada de efectivo tenga la misma comisión independientemente de qué cajero se use.¹⁴⁷ En la práctica, ha llevado a una política por la que no se cobran comisiones al usuario en ningún cajero en las primeras 4 a 6 retiradas de efectivo al mes, mientras que, en adelante, se cobra un importe de entre 0,4 € y 1 € por operación. También existe una recomendación del Banco de Finlandia a las entidades de depósito para la retirada gratuita de efectivo un número razonable de veces, lo que ya se cumple en atención a la recomendación anterior.
- Noruega: la mayoría de los cajeros automáticos son propiedad de los bancos, pero están operados por terceros, fundamentalmente *Nokas* y *Loomis*. Desde hace unos años se ha empezado a cobrar comisiones por la retirada de efectivo a clientes propios, aproximadamente de 0,7 €. Las

¹⁴⁷ Desde 2005 y tras un proceso de concentración, existía una sola red de cajeros automáticos *Automatia*, propiedad de los principales bancos (y los bancos no propietarios eran clientes). En 2008 entró como independiente *Eurocash* (*Nokas*).

comisiones cobradas a clientes ajenos si sitúan en una horquilla que va de aproximadamente 0,75 € a 0,82 €. ¹⁴⁸

- Países Bajos: los 3 grandes bancos (ING, ABN AMOR y Rabobank) tienen desde 2020 una *joint venture*, Geldmaat, a la que han cedido sus cajeros automáticos. Mientras, los cajeros independientes no llegan a una sexta parte del total. En la práctica los consumidores no pagan comisiones de uso de cajeros, y los bancos no pertenecientes a la red *Geldmaat* deben pagar una comisión de intercambio cuando sus usuarios usan algún cajero de dicha red. Asimismo, el sector ha adoptado un estándar de distancia máxima a un cajero para cualquier cliente, de modo que actualmente el 99,5% de la población tiene un cajero a un máximo de 5 km.
- Portugal: por ley está prohibido a las instituciones de crédito el cobro de comisiones directas a los usuarios de cajeros automáticos por cualquier operación en cajeros. ¹⁴⁹ Todos los bancos en Portugal están en la misma red de cajeros, *Multibanco*, lo que lo facilita la aplicación de tal medida legislativa. También operan entidades independientes, que sí pueden cobrar comisiones a los usuarios.
- Suecia: existe una prohibición de cobrar a los usuarios de los cajeros automáticos. En la práctica no se cobran comisiones de uso, sino casi exclusivamente tasas de intercambio (de Groen et al). ¹⁵⁰

¹⁴⁸ [Retail payment services 2020 \(Norges Bank Papers, 2020\).](#)

¹⁴⁹ [Decreto-Lei n.º 3/2010, de 5 de janeiro.](#)

¹⁵⁰ Los mayores bancos de Suecia (*Danske Bank, Handels-bank, Nordea, Skandinaviska Enskilda Banken* y *Swedbank Group*) han formado una *joint venture*, Bankomat, propietaria y operadora de sus cajeros automáticos (el 56% del total), mientras que la independiente (*Kontanten*) tiene el 22%, *ICA Banken* (del grupo de tiendas ICA), el 18% y el resto (4%), en manos de independientes más pequeños.

ANEXO 2. Documento informativo de las comisiones, Estado de Comisiones y sitio web de comparación

De acuerdo con el Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones, y con la Circular 2/2019 del Banco de España, los proveedores de servicios de pago deben informar, antes de la celebración de contratos de cuenta de pago, sobre las comisiones aplicables a cada uno de los servicios ofrecidos, incluyendo las comisiones por retirada de efectivo en cajeros de otras entidades en territorio nacional.¹⁵¹

Por otra parte, los proveedores de servicios de pago están obligados a facilitar a sus clientes el detalle de las comisiones incurridas (“Estado de Comisiones”).¹⁵²

Además, el BdE ha dispuesto un sitio web de acceso gratuito para comparar las comisiones que aplican los proveedores de servicios de pago.¹⁵³

¹⁵¹ Artículo 16 del Real Decreto-ley 19/2017 y Anejo 2 de la Circular 2/2019.

¹⁵² Artículo 17 del Real Decreto-ley 19/2017.

¹⁵³ Ver sitio web de comparación [aquí](#).

BIBLIOGRAFÍA

- ACCO. (2022). Estudio sobre la concentración del sector bancario en Cataluña.
- AIB. (2022). A Guide to fees and charges for personal accounts
- Aríztegui, J. (2010). Reestructuración de las cajas de ahorros y sistemas institucionales de protección (SIP). Jornadas organizadas por Caja Granada.
- Arqué, G. & Montoriol, J. (2016). El sector bancario después de la crisis: ¿más robusto y estable?
- Asociación de Usuarios Financieros. (2020). Estudio de comisiones.
- BdE. (2021). Encuesta nacional sobre el uso del efectivo. Resultados 2020.
- BdE. (2022). Informe de Estabilidad Financiera. Primavera 2022.
- BWB. (2017). Report on a Possible Regulation of ATM Fees (BWB/AW-412).
- Comisión Federal de Competencia Económica, Estados Unidos Mexicanos. (2014). Trabajo de investigación y recomendaciones sobre las condiciones de competencia en el sector financiero y sus mercados.
- CEPS. (2018). The Future of EU ATM Markets – Impacts of Digitalisation and pricing policies on business models.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC. (2011). Guía sobre contratación pública y competencia.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC. (2016). Informe de la CNMC sobre las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC. (2018). Informe de la CNMC sobre las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC. (2021). La planificación de la contratación pública.
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC. (2021). Decálogos sobre regulación, contratación pública y ayudas públicas.
- European Central Bank. (2020). Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE).
- European Commission. (2020). Study on the Application of the Interchange Fee Regulation.

ERPB. (2021) Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash. ERPB WG CASH 068-2021.

Gorjón Rivas, S. (2007). Las tarjetas de pago ante el proyecto SEPA: Algunas reflexiones. Revista de Estabilidad Financiera, nº 12, p. 75-92 (Banco de España).

Jiménez Gonzalo, C. & Tejero Sala, H. (2018). Cierre de oficinas bancarias y acceso al efectivo en España. Revista de estabilidad financiera, Nº 34, p. 35-57 (Banco de España).

Kantar Public. (2022). Study on New Digital Payment Methods.

Norges Bank. (2021). Norges Bank Papers 2/2021: Retail payment services 2020.

Posada Restrepo, D. (2021). Infraestructura del efectivo y vulnerabilidad en el acceso al efectivo en España. Boletín económico del Banco de España 3/2021. Artículos analíticos.