



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

# RECOMENDACIONES DE LA CNMC PARA FACILITAR LA COMPETENCIA ENTRE ENTIDADES EN ENTORNOS EN LOS QUE NO ESTÉ ASEGURADA LA PRESENCIA SOBRE EL TERRITORIO DE VARIAS ENTIDADES BANCARIAS

**INF/CNMC/028/24**

29/10/2024

**[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)**

INTERNA

## **RECOMENDACIONES DE LA CNMC PARA FACILITAR LA COMPETENCIA ENTRE ENTIDADES EN ENTORNOS EN LOS QUE NO ESTÉ ASEGURADA LA PRESENCIA SOBRE EL TERRITORIO DE VARIAS ENTIDADES BANCARIAS**

**Expediente nº. INF/CNMC/028/24**

### **PLENO**

#### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

#### **Consejeros**

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

#### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a xx de octubre de 2024

Visto el escrito del Defensor del Pueblo en el que se recomendaba realizar *un estudio que facilite vías para garantizar, en términos prácticos, la competencia entre entidades en entornos en que no esté asegurada la presencia sobre el territorio de varias entidades bancarias*, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 9 de mayo de 2024, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

## **1. ANTECEDENTES**

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**<sup>1</sup>. 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.

De la misma forma, 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.

Según la última Encuesta sobre Hábitos de Uso de Efectivo (EHUE) del Banco de España [[BdE \(2023a\)](#)], el uso diario de efectivo aumenta a medida que se incrementa la edad: del 48% entre los más jóvenes hasta el 77% entre los mayores de 54 años. Por lo que respecta al medio de obtener el efectivo, cabe señalar:

- La utilización de cajeros automáticos es el medio más habitual para obtener efectivo en España (74,50%, porcentaje que se reduce al 69,50% para aquellos que no tienen acceso a una oficina bancaria estable).
- Le sigue, a gran distancia, la obtención de efectivo a través de las entidades bancarias (9,10%, porcentaje que aumenta hasta el 14,90% para los que carecen de una oficina bancaria estable).
- La utilización de los canales alternativos a las oficinas bancarias es aún minoritaria, tanto en el caso de las personas mayores como en el de la población residente en municipios sin oficina estable [[BdE \(2023b\)](#)]. Señalar que el [Informe anual de inclusión financiera](#) [IVIE (2024a)]<sup>2</sup>, recoge, a fecha 31 de diciembre de 2023, los puntos de acceso a estos

---

<sup>1</sup> El número de oficinas bancarias y de cajeros automáticos en España ascendía a 17.603 oficinas y a 43.263 cajeros, a cierre del año 2023. Esto contrasta con el número máximo de 45.707 oficinas y 61.714 cajeros alcanzado en el 2008 (desde este máximo, el parque de oficinas y cajeros han sufrido una disminución del 61,49% y del 29,90%, respectivamente).

Además, a 31 de diciembre de 2023 existía una red de 6.436 cajeros de empresas no bancarias (Euronet, Euro Automatic Cash, Cardtronics y Prosegur Cash). Fuente: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas [[IVIE \(2024\)](#)].

<sup>2</sup> Publicado el 15 de julio de 2024 por el [Observatorio de Inclusión Financiera](#).

canales alternativos: 4.634 agentes financieros<sup>3</sup>; los “ofibuses” dan servicio en 827 municipios<sup>4</sup>; 14.024 puntos de acceso de “cashback”<sup>5</sup> y 4.761 oficinas de Correos a las que se puede acceder para retirar efectivo (Correos Cash<sup>6</sup>).

Cabe señalar que la [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, 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<sup>7</sup>.

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<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Se consideran [agentes](#) de entidades de crédito las personas físicas o jurídicas a las que una entidad de crédito haya otorgado poderes para actuar habitualmente frente a la clientela, en nombre y por cuenta de la entidad mandante, en la negociación o formalización de operaciones típicas de la actividad de una entidad de crédito. Señalar que la regulación del servicio de caja que pudieran ofrecer no reviste diferencias significativas con los de una oficina bancaria. El Banco de España mantiene un [registro de agentes financieros](#) con información sobre su ámbito geográfico de actuación.

<sup>4</sup> Las oficinas móviles (u “ofibuses”) pueden ofrecer un servicio prácticamente equivalente al de una oficina bancaria convencional, aunque, en general, con un horario más reducido.

<sup>5</sup> Se trata de servicios mediante los cuales los usuarios pueden obtener efectivo en comercios minoristas El “cashback” y el “cash-in-shop” se analizan en el apartado 2 de este informe.

<sup>6</sup> [Correos Cash](#) es un servicio de la empresa pública Correos que permite realizar diferentes operaciones bancarias. Este servicio se analiza en el apartado 2 de este informe

<sup>7</sup> Transposición al ordenamiento jurídico nacional través del [Real Decreto-ley 19/2017](#), de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones.

<sup>8</sup> En concreto, el artículo 16 de la Directiva establece que: “*Los Estados miembros velarán por que todas las entidades de crédito o un número suficiente de entidades de crédito ofrezcan a los consumidores cuentas de pago básicas*”. Igualmente, el artículo 17 de la misma Directiva señala que: “*Los Estados miembros velarán por que una cuenta de pago básica incluya los servicios siguientes: (...) c) servicios 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 dicha cuenta dentro de la Unión*”. Adicionalmente, el considerando 38 de la Directiva habla de “*garantizar que los consumidores puedan abrir dichas cuentas en las oficinas de dichas entidades que se encuentren en las cercanías de su lugar de residencia y que no se vean discriminados en modo alguno en su acceso a dichas cuentas*”. El considerando 44, por su parte, explica que: “*Los servicios vinculados a las cuentas de pago básicas deben incluir la posibilidad de realizar depósitos y retirar efectivo*” y recuerda que “*las cuentas de pago básicas no deben circunscribirse a la utilización en línea, pues ello sería un obstáculo para*

En este contexto, no debe perderse de vista que el acceso a los servicios bancarios básicos supone una condición necesaria para participar en 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 consecuencia, algunas Comunidades Autónomas y municipios han adoptado distintas medidas de apoyo público a través de procedimientos de contratación pública y de ayudas públicas al considerar que el acceso al efectivo y la inclusión financiera pueden reportar beneficios tanto económicos como sociales de importancia, asimilables a una externalidad positiva.

**En este mismo ámbito, el Defensor del Pueblo, en su reciente informe [Retos de la inclusión financiera Servicios bancarios y personas vulnerables](#) [Defensor del Pueblo (2024)], publicado en mayo, recoge una serie de recomendaciones dirigidas a la CNMC, entre las que destaca la realización del estudio ya mencionado.**

La CNMC ha realizado diferentes actuaciones relacionadas con el sector financiero, tanto desde la óptica de promoción de la competencia como desde el ámbito de defensa de la competencia<sup>9</sup>.

Esta Comisión ha venido realizando un seguimiento de la evolución del sector financiero desde un punto de vista de competencia, especialmente del proceso experimentado en algunas de las actividades tradicionales del sector bancario a raíz de su digitalización, como la reducción del número de oficinas bancarias y, en consecuencia, la menor disponibilidad de puntos de acceso para la retirada de dinero en efectivo.

---

*los consumidores que no tengan acceso a internet*". Para más información sobre los servicios que deben incluirse, al menos, en la cuenta de pago básica, véase el siguiente [enlace](#).

<sup>9</sup> Desde el punto de vista de defensa de la competencia, entre las actuaciones recientes llevadas a cabo por la CNMC pueden destacarse: (i) el expediente de concentración relativa a la fusión por absorción de BANKIA por CAIXABANK ([C/1144/20](#)), donde también se analizó el mercado de cajeros automáticos; (ii) el expediente de concentración relativo a la fusión entre SERVIRED, SISTEMA 4B y EURO 6000 ([C/0911/17](#)); (iii) el expediente sancionador incoado contra EURO 6000 a partir de una denuncia de ING BANK NV, Sucursal en España ([S/0034/19: EURO 6000](#)) y (iv) el [Informe de la CNMC sobre las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos](#) (2016) y el Informe de la CNMC sobre las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos ([INF/DC/176/18](#)), realizados ambos 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 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".

Este fenómeno, denominado de exclusión financiera, ha afectado particularmente a los habitantes de zonas con baja densidad de población y a determinados colectivos vulnerables, como las personas de edad más avanzada<sup>10</sup>.

Centrándonos en las actuaciones de promoción de la competencia, cabe recordar el **“Estudio sobre el impacto en la competencia de las nuevas tecnologías en el sector financiero o *Fintech*”** ([E/CNMC/001/18](#)). Pero sobre todo destaca el **“Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos”** ([E/CNMC/003/21](#)), publicado en 2022, que incorpora un análisis pormenorizado del servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos y de su coste efectivo de provisión. Adicionalmente, el estudio formula una serie de recomendaciones al objeto de diseñar medidas de intervención pública que favorezcan la inclusión financiera.

Posteriormente, en marzo de 2023, la CNMC publicó un informe a petición del Gobierno de Cantabria, donde se analizan **las ayudas para fomentar la instalación de cajeros en municipios cántabros en riesgo de despoblación** ([INF/CNMC/005/23](#)).

Todo ello sin perjuicio de que otras actuaciones de la CNMC de corte más horizontal también pueden ser aplicables al sector como, por ejemplo, el conjunto de recomendaciones recogidas en los **Decálogos sobre regulación, contratación pública y ayudas públicas** [[CNMC \(2021\)](#)] para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva.

En cualquier caso, en este informe se recogen exclusivamente las recomendaciones formuladas desde la óptica de promoción de la competencia, no siendo objeto del mismo una evaluación de las actuaciones empresariales descritas desde la óptica de su adecuación a la normativa de defensa de la competencia.

---

<sup>10</sup> En el [Estudio de la CNMC \(2022\)](#) antes referido se constató, entre otros aspectos, que: (i) 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; (ii) 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; y (iii) 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.

## 2. INICIATIVAS PÚBLICAS Y PRIVADAS PARA LUCHAR CONTRA LA EXCLUSIÓN FINANCIERA Y POSICIONAMIENTO DE LA CNMC

Con el objetivo de evitar fenómenos de exclusión financiera, particularmente en las zonas rurales y afectando sobre todo a colectivos vulnerables, durante los últimos años se han desarrollado en nuestro país una serie de iniciativas de diversa naturaleza, tanto privadas como públicas [[BdE. \(2023c\)](#)]<sup>11</sup>.

Se analizan, a continuación, las principales medidas adoptadas, recogiendo las recomendaciones formuladas desde el punto de vista de la promoción de la competencia por parte de esta Comisión, recomendaciones que se consideran plenamente vigentes para orientar también futuras actuaciones a este respecto.

### 2.1. Medidas en el ámbito privado

Destaca el [“Protocolo estratégico para reforzar el compromiso social y sostenible de la banca”](#) firmado en julio de 2021 por parte de la Asociación Española de Banca (AEB) y por la Confederación Española de Cajas de Ahorro (CECA). Contiene una serie de principios de actuación, entre los que se encuentra la adopción de *“medidas para el fomento de la inclusión financiera”* en las comunidades rurales. En febrero de 2022, la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC) se adhirió al referido Protocolo.

En octubre de 2022, se aprueba una [“Hoja de Ruta para reforzar la inclusión financiera en las zonas rurales”](#), elaborada por las tres asociaciones bancarias mencionadas (AEB, CECA y UNACC) e impulsada por estas en coordinación con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Recoge compromisos en función de la población del municipio (mayores o menores de 500 habitantes), que se analizan a continuación.

#### **Municipios con más de 500 habitantes**

Deben contar con un “punto de acceso” al efectivo y a ciertos servicios financieros básicos, lo que puede producirse con la presencia de una oficina bancaria, de un cajero automático, de una oficina móvil o de un agente

---

<sup>11</sup> Este informe del Banco de España clasifica en tres categorías las medidas implantadas en España y en otros Estados de la UE: (i) Medidas privadas (agentes financieros, oficinas móviles o “ofibuses” o los servicios de cashback o cash-in-shop); (ii) Medidas públicas (como convocatorias de ayudas públicas) y (iii) Medidas de colaboración público-privada (los acuerdos entre entidades financieras y empresas públicas de correos).

financiero. En el momento de elaboración de la Hoja de Ruta, se identificaron 243 municipios que, superando el umbral de los 500 habitantes, no disponían de punto de acceso [[IVIE \(2022\)](#)]<sup>12</sup>. Una vez identificados estos municipios, se acuerda un plazo de seis meses durante el cual se espera que las entidades, incluso mediante mecanismos de colaboración público-privada (subvenciones, contratación pública u otros métodos), abran sus propios puntos de acceso en dichos municipios.

Pasado el periodo inicial de los seis meses, la Hoja de Ruta contemplaba una iniciativa de instalación de cajeros “comunes” o “compartidos” o también denominados **cajeros “de último recurso”** (es decir, no pertenecientes a ninguna entidad en concreto, sino desde los que se pudiera operar con todas ellas).

Por lo que se refiere a la evolución del número de municipios sin puntos de acceso y los instrumentos utilizados, cabe señalar que, según el [último informe trimestral de seguimiento](#) [IVIE (2024b)] del Protocolo, **la cifra se reduce a 83 municipios a 30 de junio de 2024**. Además, cabe señalar que, de esos 83 municipios, 13 han declinado la propuesta para instalar un cajero automático y que, en septiembre de 2024, 23 municipios dispondrán del servicio de “ofibus” como consecuencia de una licitación ya adjudicada en Cataluña<sup>13</sup>. Una vez se inicie este servicio de “ofibus”, la cifra de municipios sin punto de acceso se reducirá de 83 a 60, y la población excluida de 70.001 a 51.833 personas. Si se descuentan los 13 municipios que han declinado la oferta de un cajero, el número de municipios cae a 47 y la población excluida a 38.978 habitantes.

Además, según información facilitada por las patronales bancarias, de estos 47 municipios, 26 de ellos se encuentran a la espera de licitaciones públicas por las administraciones correspondientes y en otros 11 municipios están en pleno proceso de cambio de punto de acceso o en conversaciones con el ayuntamiento.

**Por tanto, la previsión es que 10 municipios de más de 500 habitantes (en los que residen 6.662 personas) queden sin servicio.**

---

<sup>12</sup> Estos informes sobre la inclusión financiera son publicados por el [Observatorio de Inclusión Financiera](#), creado por las tres asociaciones (AEB, CECA y UNACC).

<sup>13</sup> Véase la licitación en <https://contractaciopublica.cat/ca/detall-publicacio/6d5220fb-70f6-42c7-bf85-b78ef0184427/300040294>. Para más información sobre el servicio véase <https://economia.gencat.cat/ca/ambits-actuacio/sector-financer/bancamobil/>.

Por lo que respecta a los instrumentos utilizados [[IVIE \(2024a\)](#)], destacan los cajeros desplazados (en 295 municipios), los agentes financieros (en 189 ayuntamientos), la red de oficinas de Correos (en 134 localidades) y, en menor medida, el “*cashback*” (19) y la red de cajeros gestionados por terceros (10).

### **Municipios con menos de 500 habitantes**

Se asume el compromiso de ofrecer servicios bancarios básicos, garantizando el acceso al efectivo. A las modalidades de los municipios mayores de 500 habitantes se añaden soluciones de “*cashback*”, “*cash in shop*” y/o el recurso a carteros rurales<sup>14</sup>.

En el momento de elaboración de la Hoja de Ruta, se identificaron 2.987 municipios (en los que viven unas 446.000 personas) sin acceso al efectivo. Según el [Informe anual de inclusión financiera \[IVIE \(2024a\)\]](#) la cifra se reduce hasta los 2.585 municipios (con una población de 357.555 personas) al 31 de diciembre de 2023. Por lo que respecta a los instrumentos utilizados, destacan los “ofibuses” (en 389 municipios<sup>15</sup>), seguidos de los cajeros desplazados (en 221 ayuntamientos), la red de agentes financieros (en 176 localidades), las oficinas de Correos (en 99 municipios) y, en menor medida, el “*cashback*” (65) y la red de cajeros gestionados por terceros (28).

De las cifras anteriores se desprende el escaso uso de ciertas soluciones novedosas como (i) el “*cashback*” y el “*cash-in-shop*”: que solamente son utilizados en 19 municipios de más de 500 habitantes y en 65 localidades con menos de 500 habitantes; o también (ii) las *oficinas de Correos y los carteros rurales*: las oficinas de Correos solamente se han utilizado en 134 municipios de más de 500 habitantes y en 99 localidades con menos de 500 habitantes, sin que se incluya ninguna referencia a los carteros rurales.

Como se señalaba en el “Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos” ([E/CNMC/003/21](#)), estas iniciativas han surgido en muchos países europeos como reacción a la reducción del número de cajeros automáticos y a la disminución generalizada del uso de efectivo, siendo su principal ventaja el aumento de la oferta de acceso a efectivo, al añadir una red

---

<sup>14</sup> Véase el [comunicado](#) del acuerdo de colaboración de las asociaciones bancarias (AEB, CECA y UNACC) con Correos del 20 de julio de 2022.

<sup>15</sup> Es previsible que el número de municipios que dispongan de “ofibuses” aumente en 2024, como consecuencia de la citada [licitación](#) ya adjudicada en Cataluña, que incluirá a 316 municipios de menos de 500 habitantes.

potencialmente amplia de puntos de acceso a efectivo en lugares donde ya existe actividad comercial.

El “**cashback**” es una transacción en un terminal de punto de venta en el 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.

Cuadro nº 1 Principales fases del cashback



Fuente: elaboración propia a partir del estudio citado.

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.

Cuadro nº 2 Principales fases del cash-in-shop



Fuente: elaboración propia a partir del estudio citado.

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.

La operativa de ambos servicios requiere la intervención del personal del establecimiento minorista. 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.

No obstante, a pesar de que estos instrumentos cuentan con gran potencial para aumentar el acceso a efectivo, el **estudio de la CNMC puso de manifiesto la baja penetración de estos sistemas alternativos, la cual se mantiene de acuerdo con la última información disponible**. Así, según la última Encuesta sobre Hábitos de Uso de Efectivo (EHUE) del año 2023 del Banco de España [[BdE \(2023a\)](#)], el “*cashback*” y el “*cash-in-shop*” son poco conocidos por el público y muy poco ofertados por los comercios, si bien, una vez explicados estos servicios, la predisposición de uso aumentaría con claridad<sup>16</sup>.

Por lo tanto, en línea con el estudio reseñado, 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.

**De acuerdo con lo anterior, estas serían las recomendaciones de la CNMC:**

- Desarrollar una regulación expresa de los servicios de “*cashback*” y “*cash-in-shop*” para facilitar su desarrollo. Un marco normativo específico podría dar una mayor seguridad jurídica y facilitar una mayor implantación de estos.
- Implementar programas de información y/o 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

---

<sup>16</sup> Según la EHUE (2023), estas fórmulas son conocidas por el 14% de los usuarios, pero solo son usadas por el 3%. Una vez explicadas, la predisposición de uso alcanza el 26%.

limitado, y que dichos programas incluyeran, entre otros<sup>17</sup>, una capacitación sobre el uso, funcionalidad, límites y riesgos de los servicios de “*cashback*” y “*cash-in-shop*”.

- En la actualidad estos servicios no pueden ofrecerse a través de tarjetas, limitando su disponibilidad a aplicaciones móviles específicas. Para implementar los servicios de “*cashback*” y “*cash-in-shop*” mediante tarjetas de crédito o débito, es necesaria una solución de mercado que permita la compensación y liquidación de las operaciones. El uso de tarjetas para estos servicios facilitaría su accesibilidad para colectivos vulnerables o con habilidades digitales limitadas, haciendo más sencilla su operativa. 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.

El impulso de ambas fórmulas facilitaría que se extendieran los puntos de acceso al efectivo y la inclusión financiera de quienes no disponen de un cajero automático cercano.

## 2.2. Medidas en el ámbito público

En el ámbito público se han venido introduciendo o tramitando diferentes iniciativas de naturaleza heterogénea, ya sean de corte regulatorio, de aprovisionamiento de servicios o de concesión de ayudas públicas. También se han tomado medidas en lo que se refiere a las actuaciones a desarrollar por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. (Correos). Pasamos a exponerlas a continuación, señalizando las recomendaciones que se han formulado por la CNMC respecto a las mismas.

**En el plano regulatorio** destaca, entre otras<sup>18</sup>, la presentación, el 26 de julio de 2022, de la Proposición de Ley de garantía del servicio de cajero automático en

---

<sup>17</sup> También sería recomendable que los programas incluyeran formación y asesoramiento sobre las operaciones que se pueden realizar en estos cajeros, más allá de la retirada de efectivo.

<sup>18</sup> En este ámbito se puede citar también el [Proyecto de Ley por la que se regulan los servicios de atención a la clientela](#) (expediente 121/000012) que establece que las entidades deberán disponer de los recursos adecuados para que, a través de la atención telefónica, puedan prestar una atención personalizada específica a personas vulnerables o en riesgo de exclusión financiera, asistiéndoles en el acceso al servicio de atención a la clientela.

los municipios en riesgo de exclusión financiera y de garantía del acceso a los servicios bancarios<sup>19</sup>, procedente del Parlamento de Cataluña.

Esta proposición se ha convertido en una Proposición de Ley del mismo nombre que actualmente se encuentra en el trámite de presentación de enmiendas<sup>20</sup>. La proposición de ley tiene por finalidad garantizar el acceso a los servicios bancarios básicos mediante un servicio de cajero automático de proximidad (pudiendo incluir cajeros automáticos móviles), independientemente del municipio de residencia.

**En otros planos de intervención pública**, 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, o bien otras actuaciones<sup>21</sup>, como las licitaciones del servicio de “ofibuses”.

Para que el diseño de las herramientas de intervención sea respetuoso con la competencia y los principios de buena regulación, se recomienda a las Administraciones Públicas que sigan las recomendaciones de la CNMC<sup>22</sup> recogidas en diferentes documentos, entre los que destacan los [Decálogos sobre regulación, contratación pública y ayudas públicas](#) [CNMC. (2021)] y la [Guía sobre contratación pública y competencia](#) [CNMC. (2011)] y sus actualizaciones realizadas [planificación](#) [CNMC. (2020)] y en [encargos a medios propios y convenios](#) [CNMC. (2023b)].

Teniendo en cuenta las actuaciones reseñadas, **desde esta Comisión se formulan las siguientes recomendaciones:**

- Constatar que existe una necesidad no satisfecha ni real ni potencialmente por la oferta de operadores presentes en el mercado. Considerando que el sector bancario está experimentando importantes cambios (procesos de concentración empresarial, digitalización de

---

<sup>19</sup> Véase la información del expediente 125/000017 en el siguiente [enlace](#).

<sup>20</sup> El contenido y estado de tramitación (expediente 125/000002) puede verse en el siguiente [enlace](#).

<sup>21</sup> Por ejemplo, sin ánimo exhaustivo, en las comunidades autónomas de [Andalucía](#), [Valencia](#), [Galicia](#), [La Rioja](#), [Madrid](#), [Cantabria](#) y [Cataluña](#) y en parte de Diputaciones Provinciales como en [Málaga](#), [Córdoba](#), [Almería](#), [Guadalajara](#) y [Cáceres](#).

<sup>22</sup> A estos efectos, se recuerda la posibilidad de que las autoridades públicas utilicen la vía consultiva prevista en los artículos 5.2 de la Ley 3/2013 y 11 de la Ley 15/2007 para solicitar a la CNMC el análisis previo de borradores de pliegos y convocatorias de subvenciones.

servicios, etc.) se trataría de confirmar, con información actualizada y verificable que, o bien existe un fallo de mercado, ya que la iniciativa privada no puede garantizar el servicio en las condiciones requeridas, o bien estamos ante la presencia de una razón imperiosa de interés general que debe ser protegida.

- Plantearse la calificación jurídica de ciertos servicios financieros básicos como servicios económicos de interés general, tal y como plantea el apartado 5.1 del informe Defensor del Pueblo [[Defensor del Pueblo. \(2024\)](#)]. Esta condición habilita a las autoridades a intervenir en el mercado a través de distintos instrumentos regulatorios de diversa naturaleza, permitiendo el establecimiento de obligaciones de servicio público. Todo ello sin perjuicio de que adicionalmente pueda optarse por otras vías de intervención, como procedimientos de contratación o de subvenciones públicas.
- Valorar alternativas y justificar la elección escogida en aplicación de los principios de buena regulación mencionados<sup>23</sup>. En este sentido, el acceso a la retirada en efectivo no solo puede materializarse a través de cajeros autónomos o ubicados en oficinas bancarias, si no que existen otras medidas que pueden servir eficazmente de respuesta al reto de la exclusión (por ejemplo, agentes financieros, “ofibuses”, “*cashback*”, “*cash-in-shop*” o Correos Cash).
- Evaluar los mecanismos de intervención/no intervención elegidos (evaluación intermedia y ex-post), valorando si se han logrado los objetivos perseguidos o si se pueden conseguir de forma más eficiente a través de otros mecanismos.
- De constatar que las medidas adecuadas son la realización de procedimientos de contratación o de ayudas públicas, debe tenerse presente que las decisiones que los órganos de contratación/concesión de subvenciones adoptan en relación con la planificación, el procedimiento, el diseño de la licitación/bases reguladoras de las ayudas o la ejecución del contrato son determinantes para la promoción de la

---

<sup>23</sup> Así se recoge en distintos preceptos de nuestro ordenamiento, especialmente el artículo 4 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

competencia y, por ende, para maximizar la eficiencia de los recursos públicos utilizados en la consecución de los objetivos pretendidos<sup>24</sup>. A este respecto, se recomienda:

- Utilizar siempre que sea posible procedimientos de concurrencia competitiva, ya que la mejor forma de que los fondos públicos se dirijan a los proyectos con mayor capacidad de mejorar la vida de los ciudadanos es introduciendo concurrencia competitiva, de forma que se puedan seleccionar, entre las solicitudes presentadas, aquellas que mejor se ajusten a los criterios de valoración objetivos previamente fijados.
- Evitar limitaciones injustificadas a la participación de determinados operadores como proveedores de estos servicios o beneficiarios de las ayudas. La introducción de ciertos requisitos en el perfil de los operadores (como, por ejemplo, ser entidades de pago<sup>25</sup>) o en las funcionalidades adicionales al servicio de retirada de efectivo (como, por ejemplo, la consulta de saldos<sup>26</sup>) puede provocar una

---

<sup>24</sup> En este sentido, en el Estudio de Cajeros de la CNMC, se señalaba: (i) 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; (ii) evitar el requisito de que solo puedan prestarse servicios mediante el personal propio del operador adjudicatario y (iii) 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.

<sup>25</sup> Las entidades de pago son personas jurídicas a las que el Banco de España ha otorgado una autorización administrativa para prestar y ejecutar uno o varios de los servicios de pago previstos en el artículo 1.2 del [Real Decreto Ley 19/2018](#), de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera. Entre los servicios de pago se encuentran: (i) ingreso de efectivo en una cuenta de pago; (ii) retirada de efectivo de una cuenta de pago; (iii) ejecución de operaciones de pago a través de una cuenta de pago mediante transferencias, adeudos domiciliados u operaciones de pago con tarjeta o dispositivo similar (operaciones de pago a débito); (iv) ejecución de operaciones de pago cuando los fondos están cubiertos por una línea de crédito, mediante transferencias, adeudos domiciliados u operaciones de pago con tarjeta o dispositivo similar (operaciones de pago a crédito); (v) emisión de instrumentos de pago o adquisición de operaciones de pago; (vi) envío de dinero; (vii) iniciación de pagos o (viii) información sobre cuentas. (véase el siguiente [enlace](#) del Banco de España).

<sup>26</sup> El Real Decreto Ley 19/2018 identifica determinadas actividades que están excluidas del ámbito de aplicación de dicha norma, entre otras, las retiradas de efectivo en cajeros automáticos dedicados exclusivamente a esta actividad (artículo 4 ñ). Sin embargo, la consulta de saldos obliga a contar con la autorización del Banco de España, lo que aparentemente determinaría la exclusión de ciertos operadores independientes, como Cardtronics (con más de 1.000 cajeros automáticos en toda España) o [Euronet](#) (con más de 3.500 cajeros en territorio nacional).

restricción a la participación de ciertos operadores económicos, lo que puede provocar ineficiencias en cuanto a los resultados del proceso competitivo. En cualquier caso, en líneas generales, se sugiere considerar las funcionalidades adicionales como mejoras a evaluar entre los criterios de valoración y no como un requisito excluyente de participación.

Por lo que se refiere a las actuaciones realizadas **a través de la empresa pública Correos**, se debe partir de que la Ley 4/2022<sup>27</sup>, en su [Disposición adicional tercera](#), establece que *“el Gobierno continuará impulsando entre las líneas de actuación estratégica de la sociedad estatal Correos y Telégrafos, S.A., 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 bancarias para la realización de operaciones de ingreso y retirada de efectivo”*.

Como resultado de lo anterior, destacan las siguientes iniciativas. Por un lado, la *instalación de cajeros automáticos en su red de oficinas*<sup>28</sup>. El efecto positivo de la instalación de cajeros en los próximos años podría aumentar en caso de continuar la tendencia de reducción del número de oficinas y, consecuentemente, del número de cajeros en el sector bancario. 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.

Por otro, la firma de un acuerdo de colaboración, el 20 de julio de 2022, con las asociaciones bancarias (AEB, CECA y UNACC)<sup>29</sup>. En dicho acuerdo, Correos *pone a disposición del sector bancario su servicio Correos Cash*<sup>30</sup> para realizar

---

<sup>27</sup> [Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica](#).

<sup>28</sup> 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. Véase la [nota de prensa](#).

<sup>29</sup> Véase el [comunicado](#) del acuerdo.

<sup>30</sup> [Correos Cash](#) es un servicio de Correos a través del cual se pueden realizar diferentes operaciones bancarias como ingresos de dinero en efectivo y retiradas de dinero en oficinas

retiradas e ingresos de efectivo en 4.675 puntos de atención (entre ellos más de 2.300 oficinas y otros 2.282 servicios rurales) y a través de 6.000 carteros rurales en el domicilio de los clientes, de tal forma que cada entidad bancaria podrá sellar acuerdos bilaterales con Correos.

Como se señalaba en el [Estudio de la CNMC \(2022\)](#) este servicio fue suscrito inicialmente con el Banco Santander, facilitando el acceso al efectivo de sus clientes en las zonas con menor densidad de cajeros, dada la capilaridad de la red de oficinas de Correos. En el citado Estudio se indicaba que “*cabría valorar la posible extensión de la misma a los clientes de otras entidades emisoras*”, extensión que ya se ha producido, ya que en la actualidad Correos Cash tiene acuerdos con 8 entidades bancarias (Santander, CaixaBank, BBVA, Ibercaja, Banco Mediolanum, Evo banco, Bancofar y Triodos Bank<sup>31</sup>), evitándose, de esta forma, exclusividades vinculadas a ciertos perfiles de operadores o zonas territoriales<sup>32</sup>.

De especial relevancia para el acceso al efectivo a los municipios de menor tamaño es la posibilidad que establece el acuerdo de que los 6.000 carteros rurales puedan entregar efectivo a domicilio (hasta 500 euros). Tras la firma del acuerdo de colaboración, varias entidades financieras han incorporado este servicio prestado por los carteros rurales<sup>33</sup>.

En cualquier caso, para potenciar el desarrollo de Correos Cash es necesario un mayor conocimiento de estos servicios ya que, según la última Encuesta sobre Hábitos de Uso de Efectivo (EHUE) del Banco de España [[BdE \(2023a\)](#)], el nivel de conocimiento del servicio de Correos Cash no supera el 25% en ninguno de

---

(hasta 2.500 euros) o a domicilio (hasta 500 euros) desde la cuenta bancaria sin necesidad de acudir al banco.

<sup>31</sup> <https://www.correos.es/es/es/particulares/dinero-y-compras/lleva-el-control-de-tu-dinero-y-tus-gastos/correos-cash>

<sup>32</sup> En este sentido, la Autoritat Catalana de la Competència [[ACCO. \(2022\)](#)] señalaba que, desde el punto de vista de la, competencia, 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.

<sup>33</sup> Tras la firma del acuerdo de colaboración varias entidades financieras han incorporado este servicio prestado por los carteros rurales, como, por ejemplo, [Caixabank](#) o [Banco Santander](#). Este servicio podría ser aconsejable para los municipios de menos de 500 habitantes, dado que, tal y como señalaba el Estudio de la CNMC (2022), la presencia de oficinas de Correos en núcleos rurales con menor población es limitada (solo 13 de los 4.504 municipios que no contaban con cajero al cierre del año 2020 tenían oficina de Correos en su término municipal).

los perfiles analizados. No obstante, aunque este servicio se ha utilizado muy poco en el último año, existe cierta predisposición a usarlo en el futuro.

No obstante, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con la Ley 43/2010<sup>34</sup>, Correos es el operador designado por el Estado para prestar el Servicio Postal Universal (SPU) en España, y recibe una compensación por ello con cargo al presupuesto público<sup>35</sup>.

Conviene recordar que, en principio, la realización de actividades en las que no se persigan una finalidad genuinamente mercantil, sino que se refieran a actividades que derivan de una obligación exclusiva e impuesta por el Estado (como el SPU), presentarían más riesgo de una potencial afectación a la competencia. En todo caso, Correos tiene una obligación legal de llevar una contabilidad analítica y cuentas separadas en sus sistemas de contabilidad interna, de modo que se diferencie claramente entre cada uno de los servicios y productos que forman parte del SPU y los demás servicios y productos que no forman parte del mismo (como sería actualmente el caso de Correos Cash o de otros servicios que pudieran plantearse)<sup>36</sup>.

#### **Estas serían las recomendaciones de la CNMC:**

- Subrayar el carácter abierto de las prestaciones que Correos pudiera ofrecer a las entidades bancarias, evitándose exclusividades vinculadas a ciertos perfiles de operadores o zonas territoriales.

---

<sup>34</sup> [Ley 43/2010](#), de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.

<sup>35</sup> La empresa pública Correos aprobó, el 31 de julio de 2024, su Plan Estratégico 2024-2028 en el que plantea asumir un papel creciente en la prestación de Servicios de Interés Económico General (SIEG), entre los que cita la posible inclusión de la prestación de servicios bancarios para evitar la exclusión financiera, reclamando una contraprestación pública por prestar dichos servicios.

<sup>36</sup> Véase la [nota de prensa](#) de Correos. Además, en septiembre de 2024 el presidente de Correos ha manifestado en una entrevista la intención de crear una Entidad de Dinero Electrónico (véase la entrevista en el siguiente [enlace](#)). Las entidades de dinero electrónico son personas jurídicas autorizadas a emitir dinero electrónico, entendiéndose como tal todo valor monetario almacenado por medios electrónicos o magnéticos que represente un crédito sobre el emisor, que se emita al recibo de fondos con el propósito de efectuar operaciones de pago y que sea aceptado por una persona física o jurídicas distinta del emisor de dinero electrónico. Las entidades de dinero electrónico pueden además prestar servicios de pago no relacionados con la emisión del dinero. No obstante, se prohíbe captar depósitos u otros fondos reembolsables del público. Su régimen normativo se recoge en la [Ley 21/2011](#), de 26 de julio, de dinero electrónico, y en su reglamento de desarrollo, aprobado por [Real Decreto 778/2012](#), de 4 de mayo, de régimen jurídico de las entidades de dinero electrónico

- Potenciar el conocimiento por parte de la población vulnerable de los servicios que pueden obtener de Correos para realizar diferentes operaciones bancarias, como ingresos de dinero en efectivo y retiradas de dinero en oficinas o a domicilio.
- Sin perjuicio de los cambios legales que puedan producirse en el futuro, Correos es responsable de diferenciar en su contabilidad interna entre los servicios y productos que forman parte del servicio postal universal y los demás servicios y productos que no forman parte del mismo.

### 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La CNMC sigue con especial interés la evolución del sector financiero y, en particular, el impacto en la competencia de las diferentes iniciativas públicas y privadas para solucionar los problemas de exclusión financiera, que afectan, especialmente, a zonas con baja densidad de población y a las personas de edad más avanzada.

**Esta Comisión ha formulado estas recomendaciones sobre las mismas:**

Por lo que respecta a las **iniciativas de carácter privado** derivadas de la firma del protocolo entre entidades financieras, la CNMC aconseja:

- Desarrollar una regulación expresa de los servicios de *cashback* y *cash-in-shop* para facilitar su desarrollo.
- Implementar programas de información y/o formación financiera que incluyan capacitación sobre el uso, funcionalidad, límites y riesgos de estos dos servicios.
- Para implementar estos servicios mediante tarjetas de crédito o débito, es necesaria una solución de mercado que permita la compensación y liquidación de las operaciones. El uso de tarjetas para estos servicios facilitaría su accesibilidad para colectivos vulnerables o con habilidades digitales limitadas, haciendo más sencilla su operativa.

Por lo que respecta a las **iniciativas de carácter público (regulatorias, de contratación, de ayudas públicas o a través de empresas públicas)**, la CNMC aconseja:

- Constatar que existe una necesidad no satisfecha ni real ni potencialmente por la oferta de operadores presentes en el mercado.

- Plantearse la calificación jurídica de ciertos servicios financieros básicos como servicios económicos de interés general, sin perjuicio de que adicionalmente pueda optarse por otras vías de intervención, como procedimientos de contratación o de subvenciones públicas.
- Valorar alternativas y justificar la elección escogida en aplicación de los principios de buena regulación vigentes en nuestro ordenamiento jurídico.
- Evaluar los mecanismos de intervención/no intervención elegidos valorando si se han logrado los objetivos perseguidos o si se pueden conseguir de forma más eficiente a través de otros mecanismos (evaluación intermedia y ex-post).
- De utilizarse procedimientos de contratación o de ayudas públicas: utilizar siempre que sea posible procedimientos de concurrencia competitiva y evitar limitaciones injustificadas a la participación de determinados operadores como proveedores de estos servicios o beneficiarios de las ayudas.
- De utilizarse a la empresa pública Correos: (i) subrayar el carácter abierto de las prestaciones que pudiera ofrecer a las entidades bancarias, evitándose exclusividades vinculadas a ciertos perfiles de operadores o zonas territoriales; (ii) potenciar el conocimiento por parte de la población vulnerable de los servicios que pueden obtener de Correos para realizar diferentes operaciones bancarias; (iii) recordar que Correos es responsable de diferenciar en su contabilidad interna entre los servicios y productos que forman parte del servicio postal universal y los demás servicios y productos que no forman parte del mismo.

El presente informe será notificado al Defensor del Pueblo. Adicionalmente, será remitido al Banco de España y al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. Será igualmente publicado en la página web de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ([www.cnmc.es](http://www.cnmc.es))

## **BIBLIOGRAFÍA**

Autoritat Catalana de la Competència, ACCO. (2022). [Estudio sobre la concentración del sector bancario en Cataluña](#).

Banco de España, BdE. (2023a). [Estudio sobre hábitos en el uso del efectivo 2023](#).

Banco de España, BdE. (2023b). [La accesibilidad presencial a los servicios bancarios en España: Informe de seguimiento 2023](#).

Banco de España, BdE. (2023c). [Un repaso de las diversas iniciativas desplegadas a nivel nacional e internacional para hacer frente a los riesgos de exclusión financiera](#).

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. (2018a). [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. (2018b). [Estudio sobre el impacto en la competencia de las nuevas tecnologías en el sector financiero o Fintech](#).

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC. (2020). [La planificación de la contratación pública](#).

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC. (2021). [Decálogos sobre regulación, contratación pública y ayudas públicas](#)

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC. (2022). [Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos](#).

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC. (2023a). [Informe sobre la consulta de la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre las ayudas a](#)

[empresas privadas para la instalación de cajeros automáticos en municipios en riesgo de despoblamiento.](#)

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC. (2023b). [Los encargos a medios propios y los convenios.](#)

Defensor del Pueblo. (2024). [Retos de la inclusión financiera Servicios bancarios y personas vulnerables.](#)

Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, IVIE (2022). [Informe sobre la inclusión financiera en España.](#)

Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, IVIE (2024a). [Informe sobre la inclusión financiera en España 2023.](#)

Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, IVIE (2024b). [Informe de seguimiento de la inclusión financiera en los municipios de más de 500 habitantes. Situación a 30 de junio de 2024.](#)