

ACUERDO DE NO INCOACIÓN Y ARCHIVO DE LAS ACTUACIONES

REMUNERACIÓN DEPÓSITOS BANCARIOS

S/0018/25

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

Dª. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Rafael Iturriaga Nieva
D. Pere Soler Campins
Dª. María Vidales Picazo

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 3 de febrero de 2026

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) con la composición expresada, ha dictado el siguiente acuerdo en el expediente de referencia tramitado por la Dirección de Competencia por presuntas prácticas anticompetitivas contrarias a los artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

ÍNDICE DE CONTENIDO

| | |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. ANTECEDENTES..... | 3 |
| 2. LAS PARTES | 3 |
| 2.1. Denunciadas: SANTANDER, BBVA, CAIXABANK y SABADELL | 3 |
| 2.2. Denunciante: Asociación de Consumidores ModeOn..... | 4 |
| 3. MERCADO AFECTADO POR LAS PRÁCTICAS DENUNCIADAS..... | 4 |
| 4. OBJETO DE LA DENUNCIA..... | 5 |
| 5. FUNDAMENTOS DE DERECHO | 5 |
| 5.1. Competencia para resolver | 5 |
| 5.2. Propuesta del órgano instructor | 6 |
| 5.3. Valoración de la Sala de Competencia | 6 |
| 5.3.1. Sobre la presunta infracción del artículo 1 de la LDC | 6 |
| 5.3.2. Sobre la presunta infracción del artículo 2 de la LDC | 9 |
| 6. ACUERDO..... | 11 |

1. ANTECEDENTES

- (1) El 27 de julio de 2023, se recibió en la Dirección de Competencia (**DC**) una denuncia presentada por la Asociación de Consumidores ModeON, contra las principales entidades bancarias que operan en España (Banco Santander, S.A., Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A., Caixabank, S.A., Banco Sabadell, S.A.).
- (2) El objeto de la denuncia es la no transmisión del aumento de los tipos de interés de mercado, por parte de las citadas entidades, a la remuneración de los nuevos depósitos a plazo concedidos a particulares y empresas, en el territorio español. De acuerdo con el escrito de denuncia, los hechos relatados constituirían una infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**), por la comisión de prácticas concertadas o conscientemente paralelas, indicando que no hay explicación alternativa plausible. Subsidiariamente, se menciona una eventual infracción del artículo 2 LDC por abuso de posición de dominio colectiva.
- (3) El 17 de septiembre de 2025, la DC acordó iniciar una información bajo la referencia S/0018/25, así como la incorporación a la misma de la información y documentación obrante en las diligencias previas con número de expediente DP/032/23, abiertas a los efectos de determinar si los hechos mencionados en la denuncia presentada constituirían indicios de una infracción de la LDC.
- (4) El 15 de octubre de 2025, la Dirección de Competencia, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 49.3 de la LDC, dictó **propuesta de no incoación de expediente sancionador y de archivo** de las actuaciones, al considerar que en los hechos denunciados no se apreciaban indicios de infracción de la LDC.
- (5) La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC ha deliberado y fallado el asunto en su reunión de 3 de febrero de 2026.

2. LAS PARTES

2.1. Denunciadas: **SANTANDER, BBVA, CAIXABANK y SABADELL**

- (6) La denuncia se formula contra las cuatro principales entidades bancarias españolas:
 - Banco Santander, S.A. (**SANTANDER**)
 - Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, S.A. (**BBVA**)
 - Caixabank, S.A. (**CAIXABANK**)

- Banco Sabadell, S.A. (**SABADELL**)

2.2. Denunciante: Asociación de Consumidores ModeOn

(7) La Asociación de Consumidores ModeON es una asociación sin ánimo de lucro, creada para defender principalmente los derechos de los consumidores ante los abusos de las grandes compañías¹.

3. MERCADO AFECTADO POR LAS PRÁCTICAS DENUNCIADAS

- (8) De conformidad con los precedentes de la CNMC², el mercado de producto afectado, definido en el análisis de concentraciones, es el de servicios bancarios y, concretamente, el de banca minorista. Los servicios de banca minorista están orientados hacia los particulares, así como hacia comercios y pymes. Este segmento engloba diversos instrumentos, tales como la captación de depósitos o la concesión de créditos y préstamos.
- (9) Concretamente, los hechos denunciados se refieren a los depósitos de hogares y pymes. Los depósitos hacen referencia al producto bancario orientado al ahorro. De acuerdo con la normativa sobre información y clasificación de productos financieros³, se pueden identificar tres tipos de depósitos: depósitos a la vista, depósitos de ahorro y depósitos a plazo, donde las principales diferencias radican en el grado de disponibilidad de los fondos con el que cuenta el cliente, así como la remuneración de los tipos de interés correspondientes⁴.
- (10) Con respecto al mercado geográfico de referencia en el mercado de banca minorista, siguiendo los precedentes anteriormente citados, es de ámbito nacional, sin perjuicio de que, en ocasiones, atendiendo a las características de

¹ <https://www.modeon.claims/>

² Exptes. C/1470/24 - BBVA / BANCO SABADELL; C/1386/23 ABANCA/TARGOBANK; C/1194/21 UNICAJA BANCO/LIBERBANK; C/1144/20 CAIXABANK/BANKIA.

³ Orden ECC/2316/2015, de 4 de noviembre, relativa a las obligaciones de información y clasificación de productos financieros.

⁴ Las diferencias por el lado de la demanda que se pueden dar entre los distintos tipos de depósitos han llevado a algunas autoridades de competencia europeas a analizarlos como mercados independientes, tal es el caso del precedente griego National Bank of Greece S.A./Eurobank Ergasias S.A. o del precedente de la autoridad portuguesa Ccent. 48/2011 Banco BIC Portugues, S.A. / Banco Portugues de Negócios, S.A. No así en precedentes nacionales, ya que el Banco de España no dispone de información desglosada por entidades.

las partes de la operación⁵, se hayan analizado niveles geográficos inferiores (concretamente, el autonómico y el provincial).

4. OBJETO DE LA DENUNCIA

- (11) El objeto de la denuncia es la no traslación del aumento de los tipos de interés de mercado, por parte de las entidades denunciadas, a la remuneración de los nuevos depósitos a plazo concedidos a particulares y empresas en el territorio español.
- (12) De acuerdo con el escrito de denuncia, los hechos descritos constituirían un comportamiento paralelo y sostenido en el tiempo por parte de las empresas denunciadas, consistente en no trasladar al consumidor el incremento del precio del dinero que se ha producido en el mercado financiero, impidiendo la remuneración del ahorro de los españoles. El denunciante añade que, dada la actual coyuntura económica, en la que muchos clientes se encuentran buscando oportunidades de inversión, un incremento de la remuneración de los depósitos se traduciría en un importante aumento de clientes y, por ende, la única explicación plausible que pudiera justificar los comportamientos señalados es la colusión.
- (13) Asimismo, indica el denunciante que, a pesar de que las denunciadas han manifestado públicamente que la no traslación total se debería a un exceso de liquidez en el mercado, éstas sí habrían trasladado los aumentos de los tipos de interés a sus nuevas operaciones de crédito.
- (14) La denunciante considera que los hechos relatados constituirían una infracción del artículo 1 de la LDC, por la comisión de prácticas concertadas o conscientemente paralelas, indicando que no hay explicación alternativa plausible. Subsidiariamente, se menciona una eventual infracción del artículo 2 de la LDC por abuso de posición de dominio colectiva.

5. FUNDAMENTOS DE DERECHO

5.1. Competencia para resolver

- (15) De acuerdo con el artículo 5.1.c) de la Ley de creación de la CNMC compete a este Organismo “*aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia*

⁵ Expte. C/1144/20 CAIXABANK/BANKIA.

*de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia*⁶. El artículo 20.2 de la misma ley atribuye al Consejo la función de “resolver los procedimientos sancionadores previstos en la Ley 15/2007, de 3 de julio” y, según el artículo 14.1.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC “la Sala de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio”⁷.

- (16) En consecuencia, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

5.2. Propuesta del órgano instructor

- (17) En su informe de 15 de octubre de 2025, la DC propuso a esta Sala la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 49.3 de la LDC, por cuanto considera que, en relación con los hechos denunciados, no se aprecian indicios de infracción de la LDC.

5.3. Valoración de la Sala de Competencia

- (18) Esta Sala debe valorar en el presente acuerdo si de los hechos denunciados y de las actuaciones de la DC en relación con los mismos, puede establecerse la existencia de indicios de infracción de la normativa de defensa de la competencia suficientes como para que proceda la incoación de un procedimiento sancionador por una posible vulneración de la LDC o si, por el contrario, concurren los requisitos para la aplicación del artículo 49.3 de la LDC, esto es, la ausencia de indicios de infracción, para, tal como propone la DC, acordar la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones realizadas hasta el momento.

5.3.1. Sobre la presunta infracción del artículo 1 de la LDC

- (19) El artículo 1 de la LDC, cuya vulneración ha sido invocada por la Denunciante, establece la prohibición de ciertas prácticas colusorias entre operadores económicos que restringen la competencia por su objeto o sus efectos.
- (20) Como se apuntaba previamente, la Denunciante considera que SANTANDER, BBVA, CAIXABANK y SABADELL habrían llevado a cabo conductas voluntarias,

⁶ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC).

⁷ Aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

paralelas y artificialmente uniformizadas de manera sostenida en el tiempo, consistentes en la aplicación de precios prácticamente idénticos, y muy por debajo de la media europea, en la remuneración de los depósitos bancarios de sus clientes, congelando las subidas de los tipos de interés y penalizando el ahorro de millones de consumidores españoles. Según indica la Denunciante, la homogeneidad en la aplicación gradual de las subidas de tipos de interés que remuneran los depósitos por parte de las denunciadas no tendría otra explicación posible que no sea bajo la modalidad de una práctica concertada o conscientemente paralela.

- (21) En primer lugar, cabe recordar que el mero hecho de que se produzcan movimientos o estrategias concordantes por parte de varias empresas, como pueden ser los comportamientos denunciados en el presente caso, no puede llevar a concluir automáticamente que dichas empresas hayan incurrido indiciariamente en alguna de las “conductas colusorias” prohibidas por el artículo 1 de la LDC. Tales paralelismos pueden responder a la decisión unilateral de las empresas de adaptarse al entorno competitivo, especialmente cuando los mercados en los que operan se caracterizan por un elevado nivel de transparencia y homogeneidad de los productos.
- (22) En todo caso, para que las conductas descritas estuvieran indiciariamente incursas en la prohibición del artículo 1 LDC, el paralelismo detectado entre las distintas entidades debería responder, al menos indiciariamente, a una concertación expresa (acuerdo) o coordinación tácita entre las denunciadas (por ejemplo, a través del intercambio de información sobre estrategias futuras), con el fin de promover una pauta común de comportamiento
- (23) En este sentido, debe señalarse que la Denunciante no ha aportado elementos probatorios de que la conducta de las entidades denunciadas responda, ni siquiera indiciariamente, a un concierto de voluntades entre ellas ni que, por tanto, haya tenido lugar una colusión expresa o tácita. Únicamente se presenta el Informe anual 2022 del Banco de España⁸, que recoge datos públicos sobre la remuneración de los depósitos bancarios en España, y una serie de artículos de periódico al respecto de este tema⁹, de los que, de hecho, se extrae que, en atención a las diferentes cuotas de depósitos de clientes con las que cuentan las entidades denunciadas, no existiría incentivos a la aplicación concertada de políticas de remuneración idénticas. Asimismo, señalan que existe competencia con otro gran número de entidades (que abarcan casi el 25% del total de los

⁸ Folios 58-300 del expediente.

⁹ Folios 301-311 y 317-324 del expediente.

depósitos), donde la banca mediana y digital ofrecería remuneraciones de depósitos superiores al 2%.

- (24) Al respecto, y en ausencia de elementos probatorios que indiquen lo contrario, esta Sala coincide con la DC en que no puede concluirse a partir de la denuncia que la concertación sea la única explicación plausible que justifique la lenta y menos intensa traslación de los tipos de interés oficiales a la remuneración de depósitos bancarios por parte de las entidades españolas denunciadas (y de otras que no han sido objeto de denuncia). En su lugar, como se indica a continuación, este Consejo considera que existen factores ligados a la estructura y funcionamiento del mercado bancario español que podrían afectar a los incentivos para la remuneración de los depósitos en España, en comparación con el resto de los países de la Eurozona.
- (25) Dichos factores han sido analizados en el '*Informe sobre los factores ligados a la estructura y funcionamiento del mercado bancario que podrían afectar a los incentivos para la remuneración de los depósitos (2024)*', elaborado por el Departamento de Promoción de la Competencia de esta CNMC¹⁰, en el que se recogen explicaciones alternativas que justificarían los hechos anteriores y explicarían la desviación con respecto a los demás países de la zona euro. En concreto, los factores identificados se agruparían en tres áreas que descartarían que la conducta denunciada derive, al menos indiciariamente, de una colusión entre las denunciadas.
- (26) Por un lado, en cuanto a la presión competitiva, si bien el grado de concentración nacional en términos de los activos bancarios aumentó significativamente tras la crisis financiera como consecuencia del proceso de reestructuración bancaria y otras transformaciones del sector, lo cierto es que se considera intermedio y no indicativo, *per se*, de problemas de competencia, a pesar de ser superior al de otras economías comparables en la Eurozona. En cualquier caso, los indicadores de concentración no permiten por sí solos valorar la intensidad de la competencia en el mercado de depósitos, siendo necesario para ello tener en cuenta otros elementos que pueden afectar de forma más intensa a las diferencias observadas entre países y entre entidades con presencia en el territorio español. Entre estos factores, que estarían relacionados con la estructura de la demanda, se encuentran los costes asociados a cambiar de banco, que pueden reducir la movilidad de los clientes y de sus fondos en ciertos segmentos; la disponibilidad de productos financieros sustitutivos de los depósitos, que todavía ejercen poca presión competitiva; y la necesidad de

¹⁰ [INF/CNMC/149/24](#) Informe sobre los factores ligados a la estructura y funcionamiento del mercado bancario que podrían afectar a los incentivos para la remuneración de los depósitos (2024)

profundizar en iniciativas de educación financiera, siendo los niveles en España inferiores a la mayoría de los países de la eurozona lo que podría limitar la capacidad de comparar ofertas y de contratar productos sustitutivos de los depósitos que son más complejos. Todo ello, habría reducido la presión competitiva en el mercado y, con ello, los incentivos a elevar la remuneración de los depósitos por parte de las entidades.

- (27) Un segundo factor viene determinado por la elevada liquidez de las entidades bancarias españolas que también habría influido negativamente en el ritmo e intensidad de traslación de las subidas de tipos oficiales a la remuneración de los depósitos bancarios.
- (28) Adicionalmente, otros factores coyunturales y estructurales del sistema bancario español tienen que ver con el inicio de la subida de tipos de interés desde entornos negativos, el encarecimiento del crédito bancario, las diferencias con respecto a otros países en los costes asociados a la captación de depósitos por factores como la implantación territorial de las redes de oficinas bancarias o el tamaño medio de los depósitos, y el gravamen temporal establecido en 2022 a las entidades de crédito en España, que constituirían hechos que podrían justificar la divergencia observada en la remuneración de los depósitos en España respecto a otros países de la Eurozona.
- (29) En vista de lo anterior, existe una serie de explicaciones lógicas relacionadas con la estructura y funcionamiento del sistema bancario español, que, de forma alternativa a la colusión, explicarían el comportamiento diferencial en España tanto en la traslación de los tipos de interés oficiales a la remuneración de depósitos bancarios como en el coste del crédito. Mas allá de los factores generales identificados en el informe elaborado por el Departamento de Promoción de la Competencia de esta CNMC, no hay constancia de ningún otro indicio o prueba que apunte a la comisión de una infracción por parte de las denunciadas.
- (30) Por todo lo anterior, esta Sala considera que no se han reunido indicios racionales suficientes que indiquen la posible existencia de una infracción que deban conducir a incoar un procedimiento sancionador por una presunta vulneración del artículo 1 de la LDC.

5.3.2. Sobre la presunta infracción del artículo 2 de la LDC

- (31) Con carácter subsidiario a la infracción del artículo 1 de la LDC, la Denunciante considera que las conductas descritas en su escrito han de ser objeto de valoración bajo el prisma del artículo 2 LDC y el abuso de posición de dominio colectiva consistente en la imposición de precios, de forma directa o indirecta. En este sentido, cabe recordar que para poder considerar acreditada una

infracción del artículo 2 de la LDC se requiere que se den dos condiciones simultáneas: (i) que el operador económico tenga posición de dominio en un mercado definido como relevante y (ii) que abuse de dicha posición de dominio

- (32) Como indica la DC en su informe, respecto a la primera condición, para que se pueda dar ese tipo de abuso “colectivo”, de acuerdo con precedentes de esta autoridad¹¹, se requiere, en primer lugar, la concurrencia de una interdependencia entre las denunciadas y la conciencia de esta interdependencia, lo que las llevaría a alinear su conducta.
- (33) En el presente caso, estas condiciones no se cumplirían, pues existe un gran número de entidades que operan en el sector bancario nacional, con diferentes políticas de remuneraciones y un nivel de concentración intermedio que no necesariamente acarrearía problemas de competencia. Asimismo, cabe tener en cuenta el proceso de transformación en que está inmerso el sector bancario español, que, desde hace aproximadamente quince años, ha traído consigo una elevada digitalización de los servicios bancarios. La penetración de nuevas entidades que operan exclusivamente a nivel digital supone una fuente creciente de presión competitiva sobre las incumbentes en el mercado, especialmente en los segmentos más jóvenes, puesto que, si bien siguen centrando su actividad en ciertos servicios de pago, de inversión (bróker) o asesoramiento financiero, desde la subida de tipos del Banco Central Europeo están aumentando también su actividad en el segmento de captación de depósitos. Además, aun cuando el sector presenta ciertos niveles de transparencia en precios y ofertas, dicha transparencia no alcanza, por su granularidad, simetría, estabilidad y capacidad de detección temprana, el umbral necesario para sostener una interdependencia estable entre las entidades denunciadas. Es decir, no permite un seguimiento suficientemente simétrico de las estrategias futuras, ni existen tampoco indicios de la existencia de mecanismos de disciplina o represalia creíbles y rápidos entre las denunciadas, mientras que sí persisten las ya mencionadas presiones competitivas externas (banca mediana y digital), que introducen incertidumbre y quebrarían la estabilidad necesaria para la interdependencia.
- (34) Todo lo anterior impediría que las entidades denunciadas pudieran actuar con un margen de independencia suficiente en el mercado de la banca minorista como para poder llevar a cabo una conducta abusiva colectiva.
- (35) En consecuencia, no cumpliéndose la primera de las condiciones referida a la existencia de una posición de dominio colectiva, resulta innecesario

¹¹ Resolución de la Sala de Competencia de la CNMC de 6 de marzo de 2014 (Expte. [S/0391/11](#) Llamadas Móviles)

pronunciarse sobre la segunda condición, referida a la existencia de abuso, a los solos efectos de descartar indicios de infracción del artículo 2 de la LDC.

- (36) Con base en todo lo anterior, esta Sala

6. ACUERDA

Único. No incoar procedimiento sancionador y acordar el archivo de las actuaciones seguidas en el marco del expediente S/0018/25 REMUNERACIÓN DEPÓSITOS BANCARIOS por considerar que no hay indicios de infracción de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Comuníquese este acuerdo a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y notifíquese al denunciante haciéndole saber que contra el mismo no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo en la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.