



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

# 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

**INF/CNMC/005/23**

15/03/2023

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

INTERNA

## **INFORME SOBRE 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**

**Expediente nº: INF/CNMC/005/23**

### **SALA DE COMPETENCIA**

#### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

#### **Consejeros**

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

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

D. Bernardo Lorenzo Almendros

#### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Madrid, a 15 de marzo de 2023

Vista la solicitud de informe de la Consejería de Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior del Gobierno de Cantabria, relativa a las ayudas a empresas privadas para la instalación de cajeros automáticos en municipios en riesgo de despoblamiento con el fin de revertir su declive demográfico, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 18 de octubre de 2022, 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](#) así como el artículo 11 de la [Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia](#), la SALA acuerda emitir el presente informe.

### **1. ANTECEDENTES**

El servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos ha formado parte tradicionalmente 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<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.

Entre las posibles medidas para abordar la exclusión financiera de ciertos municipios se encuentran las medidas de apoyo público a la disponibilidad de sistemas de acceso a efectivo. A este respecto, la Comunidad Autónoma de Cantabria publicó una convocatoria de ayudas a través de la [Orden PRE/57/2021](#) (bases reguladoras) y la [Orden PRE/64/2021](#) (convocatoria)<sup>2</sup>.

Las citadas Órdenes establecen un **procedimiento de concurrencia competitiva para la concesión de una subvención**, por un periodo de cinco años, **para la instalación, puesta en funcionamiento, explotación y mantenimiento de 39 cajeros automáticos en los municipios de Cantabria en riesgo de despoblamiento** (a razón de 1 cajero automático por cada uno de los municipios)<sup>3</sup>. Además, se incluye la asistencia y formación sobre el funcionamiento de los cajeros instalados, dirigida a los vecinos de los municipios<sup>4</sup>. Los cajeros prestarán, al menos, los servicios básicos de

---

<sup>1</sup> 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%).

<sup>2</sup> [Orden PRE/57/2021](#), de 12 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas a empresas privadas para la instalación de cajeros automáticos en municipios en riesgo de despoblamiento con el fin de revertir su declive demográfico y [Orden PRE/64/2021](#), de 19 de agosto, por la que se convoca en 2021 la ayuda a empresa privada para la instalación de cajeros automáticos en municipios en riesgo de despoblamiento con el fin de revertir su declive demográfico.

<sup>3</sup> [Orden PRE/134/2020](#), de 16 de noviembre, por la que se aprueba la Delimitación de Municipios Afectados por Riesgo de Despoblamiento en Cantabria. Los 39 municipios son: Cabezón de Liébana; Cabuérniga; Camaleño; Lamasón; Los Tojos; Peñarrubia; Pesaguero; Polaciones; Rionansa; Tresviso; Tudanca; Vega de Liébana; Cieza; Hermandad de Campoo de Suso; Campoo de Yuso; Pesquera; Las Rozas de Valdearroyo; San Miguel de Aguayo; Santiurde de Reinosa; Valdeprado del Río; Valdeolea; Valderredible; Arredondo; Luena; Miera; Ruesga; San Pedro del Romeral; San Roque de Riomiera; Soba; Vega de Pas; Cillorigo de Liébana; Herrerías; Ruente; Anievas; Arenas de Iguña; Bárcena de Pie de Concha; Molledo; Rasines y Valle de Villaverde.

<sup>4</sup> Para ser subvencionada, esa formación puede impartirse de forma presencial, a distancia o telemática en instalaciones y con dispositivos tecnológicos puestos a disposición del beneficiario por los respectivos Ayuntamientos y se extenderá, al menos, durante 6 semanas a contar desde la instalación de los cajeros, con un mínimo de una hora a la semana por cada cajero instalado.

disposición de dinero en efectivo y consulta de saldos (adicionalmente, podrá incluir otros servicios)<sup>5</sup>.

El 4 de noviembre de 2021 se publicó la resolución por la que concedió la **subvención a la empresa EURO AUTOMATIC CASH ENTIDAD DE PAGOS, S.L. (en adelante, EAC) por un importe de 2.045.745 euros**<sup>6</sup>. En dicha resolución se indica que EAC obtuvo mayor puntuación que PROSEGUR SERVICIOS DE PAGO EP S.L. (en adelante, Prosegur) en la valoración de los criterios establecidos en las bases y que fueron excluidas, por carecer de autorización del Banco de España para operar como entidad de pago, las entidades CARDTRONICS SPAIN, S.L. (en adelante, Cardtronics) y EURONET 360 FINANCE LIMITED, SUCURSAL EN ESPAÑA (en adelante, Euronet).

La CNMC ha tenido ocasión de pronunciarse anteriormente sobre diferentes aspectos relacionados con las ayudas en general y los cajeros automáticos, en particular. Cabe citar, entre otros, el *Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos*<sup>7</sup>, las *Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva*, que contienen un apartado específico sobre ayudas públicas<sup>8</sup>, y varias actuaciones en el ámbito de la defensa de la competencia<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Como (i) recarga de móviles; (ii) pago de recibos y tributos y otros ingresos de derecho público tanto del Ayuntamiento respectivo como de otros, de la ACAT, de la AEAT, así como de la Seguridad Social o (iii) el cambio de PIN.

<sup>6</sup> [Resolución por la que se dispone la publicación del acuerdo de Consejo de Gobierno de 4 de noviembre de 2021, por el que se concede una ayuda para la instalación de cajeros automáticos en municipios en riesgo de despoblamiento con el fin de revertir su declive demográfico.](#)

<sup>7</sup> [E/CNMC/003/21](#), publicado el 14 de junio de 2022.

<sup>8</sup> [G-2021-01](#): Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva (págs.18 y ss.).

<sup>9</sup> Entre las actuaciones recientes 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, resuelto mediante terminación convencional, ([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”.

## 2. CONTENIDO

El escrito recibido precisa una serie de aspectos de cara a la consulta:

- La entidad beneficiaria (EAC) presentó junto a su solicitud un proyecto de actividad subvencionable en el que indicaba que el precio de la comisión estándar aplicable en el mercado a aquellas entidades con las que no tiene suscrito **acuerdo multilateral de exención/reducción de comisiones sería de 2,50 euros**.
- En enero de 2022, sólo dos meses después de serle concedida la ayuda, **EAC aumentó, de manera unilateral**, el precio de la referida comisión a **2,90 euros**.
- A instancias de la solicitud de justificación que le formula la Consejería, EAC afirmó que se trataba de un **aumento realizado en las operaciones de toda su red de cajeros automáticos, en cumplimiento de la normativa aplicable** en el sector de las entidades de pago, constituida, principalmente, por la Disposición adicional segunda de la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago, y que, de acuerdo con la misma, no puede hacer diferencia de precios entre unos cajeros y otros<sup>10</sup>.
- Señala la Consejería sobre este asunto que, cuando se aprobaron las bases reguladoras de la subvención, el **precio de las comisiones por retirada de efectivo constituyó un elemento fundamental del proyecto**. Prueba de ello es que, de los cinco criterios de valoración establecidos para la concesión de la ayuda, tres estaban íntimamente

---

<sup>10</sup> Cabe señalar que la [Ley 16/2009](#) ha sido derogada por el [Real decreto-ley 19/2018](#) de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera cuyo apartado 5º de la [DA 2º del Real Decreto-ley 19/2018](#), recoge en análogos términos lo que ya señalaba la ley derogada:

*“La comisión a satisfacer por el proveedor de servicios de pago emisor de la tarjeta o instrumento de pago al proveedor de servicios de pago titular del cajero podrá ser objeto de acuerdo entre ambas partes.*

***A falta de acuerdo, la comisión que determine el proveedor de servicios de pago titular del cajero será la misma en todo el territorio nacional y no será discriminatoria, sin que puedan derivarse diferencias para prestaciones equivalentes; asimismo, la comisión no podrá distinguir en función del tipo de los clientes del proveedor de servicios de pago y sólo podrá revisarse semestralmente.***

***Los acuerdos y decisiones que se adopten al amparo de este apartado deberán en todo caso ser acordes con la normativa de defensa de la competencia”.***

relacionados con el objetivo de reducir al máximo las comisiones cobradas por el beneficiario<sup>11</sup>.

- Considera la Consejería del Gobierno de Cantabria que, al modificarse una de las condiciones fundamentales tenidas en cuenta a la hora de concederse la ayuda, **EAC está incumpliendo la normativa de subvenciones**, la cual condena, de manera clara, este tipo de comportamientos con la revocación y el reintegro de la subvención y, en su caso, la aplicación de sanciones.
- Añade la Consejería que, a la vista de todo lo anterior, EAC se encuentra en una situación muy comprometida:

*“[...] o bien es sancionado por incumplimiento de la normativa reguladora de las comisiones por retirada de efectivo en cajeros, o bien es sancionado por la normativa de subvenciones.*

*Sin embargo, una correcta interpretación de la citada Disposición adicional segunda de la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago, puede dar solución al problema descrito: y es que, a juicio de la Consejería de Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior del Gobierno de Cantabria, la subida del precio de las comisiones que ha realizado EAC incumple lo dispuesto en la propia Disposición adicional segunda de la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago, la cual exige que las decisiones empresariales sobre precios de las comisiones no sean discriminatorias, sin que puedan derivarse*

---

<sup>11</sup> El artículo 8 de la Orden PRE/57/2021 regula los siguientes criterios objetivos de valoración:

- (i) Eliminación de las comisiones que la entidad solicitante y titular de los cajeros exige a las entidades emisoras de las tarjetas, o instrumentos de pago, que utilizan los usuarios del cajero (30 puntos en caso de eliminar todas las comisiones y 0 puntos en caso contrario).
- (ii) Mayor número de entidades con acuerdo multilateral de exención/ reducción de comisiones (20 puntos la oferta con el mayor número de entidades incluidas en el acuerdo multilateral de todas las recibidas. Las demás solicitudes se valorarán proporcionalmente). Incompatible con criterio (i).
- (iii) **Precio de la comisión estándar aplicable en el mercado a aquellas entidades con las que no se tiene suscrito acuerdo multilateral de exención/reducción de comisiones** (20 puntos aquella solicitud de subvención que contemple el precio de la comisión estándar más bajo de todas las recibidas. Las demás solicitudes se valorarán proporcionalmente). Incompatible con criterio (i).
- (iv) Mejora de las funcionalidades de los cajeros y del servicio de formación y asistencia (hasta 15 puntos).
- (v) Coste de ejecución de la actividad subvencionada (15 puntos aquella solicitud de subvención que contemple el coste de ejecución de la actividad subvencionada más baja de todas las recibidas. Las demás solicitudes se valorarán proporcionalmente).



*diferencias para prestaciones equivalentes y que esas decisiones sean acordes con la normativa de defensa de la competencia.*

*Entendemos que el mantenimiento del precio de 2,50€ de las comisiones cobradas por EAC en los 38 cajeros subvencionados por el Gobierno de Cantabria, y la subida a 2,90€ en el resto de cajeros de su red, estaría justificado en el hecho de no incurrir en incumplimientos de la normativa de competencia y en la necesidad de que el precio de las comisiones resulte proporcional a las prestaciones ofrecidas.*

*Los 38 cajeros “dopados” con la subvención del Gobierno de Cantabria no requieren un precio de comisión igual a la cobrada en el resto de cajeros de su red que no están subvencionados. Cobrar la misma comisión en un cajero y otro, puede constituir un abuso de posición en el mercado contrario a las normas de competencia.*

*Con esta interpretación de la disposición adicional segunda de la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago, EAC conjuraría el riesgo de incurrir en un incumplimiento de las normas de ordenación y disciplina y, por tanto, evitaría el riesgo de cometer una infracción grave de las previstas en la ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito. Eliminado ese riesgo, EAC no tendría impedimento para volver a fijar el precio de las comisiones a 2,50 €, que es la cantidad a la que se había comprometido cuando resultó beneficiario de la ayuda, evitando con ello el incumplimiento de la normativa de subvenciones”.*

- Se indica en la documentación remitida igualmente que, con fecha 16 de marzo de 2022, la Consejería elevó **consulta al Banco de España** sobre esta cuestión, siendo la misma contestada en fecha 4 de julio de 2022 en estos términos:

*“Sobre la base de la información aportada, le comunicamos que la disposición adicional segunda, apartado 5, del Real Decreto-ley 19/2018, no prevé ninguna excepción ni exención a su aplicación. Por tanto, a falta de acuerdo entre el proveedor de servicios de pago (“PSP”) emisor del instrumento de pago y el PSP titular del cajero, la comisión que determine este último deberá ser la misma en todo el territorio nacional y no ser discriminatoria, sin que puedan derivarse diferencias para prestaciones equivalentes. Las decisiones adoptadas por el mencionado PSP deben, en todo caso, ser acordes con la normativa de defensa de la competencia, cuya interpretación excede de las competencias consultivas del Banco de España.”*

En definitiva, la Consejería plantea que EAC podría haber cometido una conducta anticompetitiva, en particular, un abuso de posición de dominio, como consecuencia de la percepción conjunta de la ayuda y el cobro de la comisión estándar de 2,90 euros<sup>12</sup> y que, con el objeto de evitar dicho posible ilícito de competencia, se podría, por un lado, mantener la comisión de 2,50 euros en los cajeros subvencionados por el Gobierno de Cantabria y, por otro, aplicar la subida de la comisión (2,90 euros) en el resto de cajeros de la red de la empresa beneficiaria. La aplicación de dos comisiones estándar distintas estaría justificada, a juicio de la Consejería, en el hecho de no incurrir en incumplimientos de la normativa de competencia y en la necesidad de que el precio de las comisiones resulte proporcional a las prestaciones ofrecidas.

Por este motivo se remite la consulta a la CNMC en los siguientes términos:

*“¿Es correcta la interpretación que realiza la Consejería de Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior del Gobierno de Cantabria de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago, y que ha sido detallada más arriba?*

*O, dicho de otra forma, ¿es cierto que la subida generalizada del importe de las comisiones cobradas por EAC en toda su red de cajeros, (de 2,50 € a 2,90 €), puede suponer una alteración de la competencia dado que, 38 de esos cajeros automáticos, han sido subvencionados por el Gobierno de Cantabria por un importe de 2.045.745 € en 5 años?”*

### 3. VALORACIÓN

Este apartado se divide en dos partes: por un lado, se incluye la respuesta a la consulta realizada por la Comunidad Autónoma de Cantabria; por otro, recogemos una serie de consideraciones adicionales acerca de las medidas de fomento implementadas en la región.

#### 3.1. Respuesta a la consulta formulada

**Con carácter previo** al análisis de fondo de la cuestión suscitada, debe señalarse que las consideraciones realizadas en este informe se realizan **en ejercicio de la función consultiva** que deriva del artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC.

---

<sup>12</sup> Tanto el artículo 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) como el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prohíben la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en el mercado.



Dicha función consultiva no puede remplazar al procedimiento sancionador previsto para infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) y de los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), pues el examen de una conducta a la luz de la normativa sancionadora de competencia requiere tener en cuenta el conjunto de las circunstancias concurrentes, de hecho y de derecho, circunstancias que en el marco de un informe consultivo no es posible apreciar suficientemente.

El régimen actual previsto para tales prohibiciones se fundamenta en la autoevaluación, mediante la cual son las propias empresas quienes deben evaluar la compatibilidad de sus acciones con la normativa de competencia, estando todas las conductas sujetas al control ex post por parte de las autoridades de competencia. Por ello, lo recogido en este informe no condiciona ni vincula las actuaciones que, en un futuro, pudieran realizarse desde una óptica sancionadora respecto a las actuaciones realizadas por el operador en cuestión.

**De acuerdo con lo anterior, excede, por lo tanto, del objeto de este informe determinar si la percepción conjunta de la ayuda y el cobro de la comisión estándar de 2,90 euros por parte de EAC en los 38 cajeros automáticos afectados por la Orden PRE/57/2021 constituyen una infracción de la normativa de competencia.**

Sin perjuicio de lo anterior, en sede meramente consultiva, **esta Comisión no comparte la interpretación de la Consejería** por los siguientes motivos:

En primer lugar, la decisión de elevar la comisión de intercambio por parte de EAC, beneficiaria de la ayuda, se realiza de manera aparentemente unilateral y voluntaria. Esta unilateralidad se desprende del modelo de comisiones implantado tras el Real Decreto-ley 11/2015, en el que son las entidades adquirentes -propietarias de los cajeros- las que deciden la comisión que cobran por el uso que de los mismos hacen los clientes del resto de entidades<sup>13</sup>.

Por lo tanto, a falta de acuerdo, son las entidades propietarias de los cajeros las que marcan unilateralmente los precios a través de la fijación de la comisión, sin que las emisoras tengan margen para amortiguar dicha comisión, salvo a su propia costa<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> [Real Decreto-ley 11/2015](#), de 2 de octubre, para regular las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos.

<sup>14</sup> Dicha comisión viene, no obstante, doblemente limitada por el Real Decreto-ley 11/2015; por un lado, se prohíbe a la adquirente exigir la comisión al usuario directamente, debiendo ser pagada por el banco emisor; por otro, evita la doble comisión, limitando a la entidad emisora

En segundo lugar, de lo anterior se desprende que EAC, en legítimo ejercicio de su libertad empresarial, decidió subir dicha comisión. En virtud de la normativa vigente, dicha comisión se elevó de modo uniforme para toda España, incluyendo los cajeros para los que EAC acababa de recibir una ayuda pública en Cantabria. Para ser reputada como un abuso de posición de dominio, esta conducta habría de ser evaluada a la luz de todas las circunstancias de hecho y de derecho relevantes. En atención a tales circunstancias, debería constatarse la existencia de una posición de dominio y verificarse el carácter abusivo de la conducta, en su caso. Como ya se ha señalado, el análisis de estas cuestiones excede el objeto de este informe, que se realiza en sede consultiva.

En este caso, debe tenerse en cuenta que la identidad de comisiones (en ausencia de acuerdo<sup>15</sup>) en todo el territorio nacional viene impuesta por la normativa sectorial, sin perjuicio de que la operación de cada cajero pueda suponer costes e ingresos diferentes según su ubicación a su propietario, a resultas de la recepción de ayudas públicas o de otros factores<sup>16</sup>.

En tercer lugar, podría valorarse por el órgano concedente de las ayudas si la decisión de EAC de subir unilateralmente el precio de la comisión supone un incumplimiento de los requisitos valorados en la convocatoria de ayudas recibidas. En dicho supuesto, no correspondería a esta Comisión sino a la propia Consejería tomar las medidas que correspondan para, en su caso, poner en marcha el procedimiento de exigencia de responsabilidades a la entidad, de acuerdo con lo señalado por la propia Consejería en su escrito.

En cualquier caso, desde esta Comisión se invita a las autoridades cántabras a que, de confirmarse el incumplimiento por la entidad EAC, se tomen las medidas pertinentes para que se restituya la situación previa a la concesión y así minimizar la posible afectación al mercado de aquella, ya que la consideración de la nueva comisión estándar de 2,90 euros en la valoración de las ofertas podría haber afectado a la propia resolución del procedimiento de concurrencia competitiva de las ayudas.

---

lo que puede cobrar a sus clientes, al señalar que la entidad emisora solo puede cargarle a su cliente lo pagado al adquirente, “sin aplicarle cantidad adicional alguna por cualquier otro concepto”.

<sup>15</sup> La normativa de servicios de pago impone esta unicidad de comisiones “a falta de acuerdo” ([RDL 19/2018, DA 2ª](#)).

<sup>16</sup> Estos factores se analizan en el citado estudio [E/CNMC/003/21](#) de la CNMC.

### 3.2. Consideraciones adicionales al objeto de la consulta

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, deben diseñarse correctamente, siguiendo los principios de regulación económica eficiente, para no distorsionar la competencia y aprovechar los beneficios de la misma.

La CNMC valora positivamente la utilización de mecanismos de intervención 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 a 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 (Fase I [La planificación de la contratación pública](#) 2021) y los [Decálogos sobre regulación, contratación pública y ayudas públicas](#) (2021).

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 competencia y, por ende, para maximizar la eficiencia de los recursos públicos utilizados en la consecución de los objetivos pretendidos.

En este sentido, **esta Comisión valora positivamente la utilización de un procedimiento de competencia competitiva** para la concesión de la subvención, ya que la mejor forma de que los fondos públicos se dirijan a los

proyectos con mayor capacidad de mejorar la productividad, el empleo, la competitividad y el crecimiento económico es utilizar los procedimientos de concesión de ayudas en régimen de 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.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, se realizan estas recomendaciones relativas a las **limitaciones detectadas a la participación de otros operadores**.

Según se desprende del documento de la [resolución](#) de las ayudas, solamente fueron admitidas dos empresas, Prosegur y EAC<sup>17</sup>. Se excluyó del procedimiento a las entidades Cardtronics y Euronet, por carecer ambas entidades de autorización del Banco de España para operar como entidad de pago y, en consecuencia, por no reunir la condición para ser beneficiario exigida en el artículo 3.1 de la Orden PRE/57/2021 y en el artículo 2.1 de la Orden PRE/64/2021.

Los citados artículos indican que *“podrán ser beneficiarias de esta subvención, las entidades bancarias autorizadas para operar en España, así como otras entidades especializadas en medios de pagos que cuenten con autorización del Banco de España para la instalación, gestión y explotación de cajeros automáticos”*.

Cardtronics (con cerca de 1.000 cajeros automáticos en toda España) y Euronet (con más de 3.000 cajeros en territorio nacional<sup>18</sup>) son dos operadores independientes que gestionan redes de cajeros sin la necesidad de estar ligadas a ningún banco. **Junto con la beneficiaria EAC, constituyen los tres principales operadores independientes en España, sumando una proporción de cajeros en la horquilla 10-20% respecto al total.** Así Euronet es la cuarta entidad con mayor número de cajeros (tras CaixaBank, BBVA y Santander), siendo la entidad líder por número de cajeros en tres provincias

---

<sup>17</sup> Cabe resaltar que EAC es una compañía dedicada a la gestión de flotas de cajeros automáticos, cuyos copropietarios son el Grupo Santander y el Grupo Crédit Mutuel (ambos al 50%). EAC dispone de acuerdos con varias Entidades Financieras españolas en los que se fijan las comisiones de manera bilateral o multilateral ofreciendo a sus clientes la flota de cajeros de EAC para sus operaciones diarias. En los cajeros automáticos subvencionados instalados en Cantabria (se desconoce si esta práctica ocurre también en otros cajeros de EAC en otras zonas geográficas) aparece claramente, junto con la identificación de la empresa adjudicataria Euro Automatic Cash (EAC), la referencia a Banco Santander (véase, por ejemplo, el siguiente [enlace](#)).

<sup>18</sup> <https://www.euronetatms.es/cajeros-automaticos-para-la-comunidad/>

(Málaga, Illes Balears y Santa Cruz de Tenerife), y está entre los 3 primeros operadores en otras cuatro<sup>19</sup>.

Cabe plantearse si es razonable el hecho de que los requisitos establecidos en las bases excluyan a empresas que cuentan con un número relevante de cajeros instalados en nuestro país. La resolución indica que se excluye a Cardtronics y a Euronet por carecer de autorización del Banco de España para operar como entidad de pago. La convocatoria señala que deben ofrecerse los servicios de (i) disposición de dinero en efectivo y (ii) de consulta de saldos.

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<sup>20</sup>.

No obstante, el RD 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 que se exige en la convocatoria obliga a contar con la autorización del Banco de España, lo que aparentemente determinaría la exclusión de estas entidades.

Sin embargo, es importante señalar que, en otras medidas de intervención pública, como en la contratación de servicios por la Diputación de Almería ([expediente 2019/D22200/006-650/00007](#)<sup>21</sup>), la Diputación de Valladolid

---

<sup>19</sup> Véanse las páginas 71 y 72 del Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos [E/CNMC/003/21](#).

<sup>20</sup> Véase [https://www.bde.es/bde/es/secciones/servicios/Instituciones\\_fi/autorizacion-de-entidades\\_de\\_pago-fe0bc360a9ce961.html](https://www.bde.es/bde/es/secciones/servicios/Instituciones_fi/autorizacion-de-entidades_de_pago-fe0bc360a9ce961.html)

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.

<sup>21</sup> Servicios privados bancarios a través de cajeros automáticos a instalar en dependencias municipales de la provincia de Almería. Se recibieron 4 ofertas (EAC, Euronet, Unicaja Banco y Prosegur). Los adjudicatarios fueron Unicaja Banca (lote 1) y EAC (lote 2).

([expediente 2640/2020](#)<sup>22</sup>) o la Diputación de Córdoba ([expediente 1087/21](#)<sup>23</sup>) se han llevado a cabo iniciativas similares para la instalación de cajeros automáticos en zonas en riesgo de exclusión financiera, permitiendo la participación de alguna de las entidades excluidas.

Por lo tanto, la introducción en las bases reguladoras de ciertos requisitos en el perfil de los operadores o en las funcionalidades adicionales al servicio de retirada de efectivo puede provocar una restricción a la participación de ciertos operadores económicos que puede llevar a que la concurrencia competitiva sea menor (solamente 2 ofertas valoradas, en el caso de Cantabria), lo que puede provocar ineficiencias en cuanto a los resultados del proceso competitivo. Teniendo esto en cuenta, convendría que las autoridades concedentes de la ayuda valorasen si los beneficios esperados por la limitación de participación compensan los eventuales costes de la menor concurrencia.

Por este motivo, desde esta Comisión se invita a las autoridades cántabras a valorar los efectos reseñados para tenerlos en cuenta en futuras convocatorias, así como evaluar su adecuación a los principios de buena regulación, de forma que:

- **Se eviten limitaciones a la participación** como proveedores de estos servicios a entidades que están capacitadas de forma general, de acuerdo con la normativa vigente, para prestarlos.
- Se justifique la exigencia de **funcionalidades adicionales** al servicio de retirada de efectivo. En cualquier caso, sin cuestionar su oportunidad, sería preferible considerarlas mejoras a evaluar entre los criterios de valoración y no como un requisito excluyente de participación.

A estos efectos, se recuerda la posibilidad de que las autoridades cántabras 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.

---

<sup>22</sup> Instalación de cinco cajeros automáticos o dispositivos de multiservicios financieros, en 5 municipios de la provincia de Valladolid: Alcazaren, San Miguel del Arroyo, Matapozuelos, La Pedraja del Portillo y Valdestillas. Se recibieron 6 ofertas (Cardtronics, Euronet, EAC, In2Retail Ibérica, Prosegur y CaixaBank). La adjudicataria fue Cardtronics.

<sup>23</sup> Contrato privado de servicios bancarios mediante la instalación de cajeros automáticos multifunción en cuatro municipios de la provincia de Córdoba: Conquista, Fuente La Lancha, El Guijo y Obejo. Se recibieron 5 ofertas (Caja Rural del Sur, Cajasur Banco, Cardtronics, In2Retail Ibérica y Prosegur). La adjudicataria fue Caja Rural del Sur.



## 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta Comisión ha recibido una **consulta de la Consejería** de Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior **del Gobierno de Cantabria**, que señala que la empresa beneficiaria de una subvención para la instalación de cajeros podría haber cometido una conducta anticompetitiva, en particular, un abuso de posición de dominio (artículo 2 LDC y artículo 102 del TFUE) como consecuencia de la percepción conjunta de una ayuda para la instalación de cajeros en zonas despobladas de Cantabria y el cobro de la comisión estándar de 2,90 euros.

Para evitarlo, desde la Consejería se plantea, por un lado, mantener la comisión de 2,50 euros en los cajeros subvencionados por el Gobierno de Cantabria y, por otro, aplicar la subida de la comisión (2,90 euros) en el resto de cajeros de su red. La aplicación de dos comisiones estándar distintas estaría justificada, a juicio de la Consejería, en el hecho de no incurrir en incumplimientos de la normativa de competencia y en la necesidad de que el precio de las comisiones resulte proporcional a las prestaciones ofrecidas.

La CNMC considera que la decisión de elevar la comisión de intercambio por parte de EAC, beneficiaria de la ayuda, se realiza de manera aparentemente unilateral y voluntaria. Para ser reputada como un abuso de posición de dominio, esta conducta habría de ser evaluada a la luz de todas las circunstancias de hecho y de derecho relevantes. En atención a tales circunstancias, debería constatarse la existencia de una posición de dominio y verificarse el carácter abusivo de la conducta, en su caso. Como ya se ha señalado, el análisis de estas cuestiones excede el objeto de este informe, que se realiza en sede consultiva.

Debe tenerse además en cuenta que la identidad de comisiones en todo el territorio nacional viene impuesta por la normativa sectorial, sin perjuicio de que la operación de cada cajero pueda suponer costes e ingresos diferentes según su ubicación a su propietario, a resultas de la recepción de ayudas públicas o de otros factores.

Igualmente, podría valorarse por el órgano concedente de las ayudas si la decisión de EAC de subir unilateralmente el precio de la comisión supone un incumplimiento de los requisitos valorados en la convocatoria de ayudas recibidas. En dicho supuesto, no correspondería a esta Comisión sino a la propia Consejería tomar las medidas que correspondan para, en su caso, poner en marcha el procedimiento de exigencia de responsabilidades a la entidad, de acuerdo con lo señalado por la propia Consejería en su escrito. .

En cualquier caso, desde esta Comisión se invita a las autoridades cántabras a que, de confirmarse el incumplimiento por la entidad EAC, se tomen las medidas

pertinentes para que se restituya la situación previa a la concesión y así minimizar la posible afectación al mercado de aquella, ya que la consideración de la nueva comisión estándar de 2,90 euros en la valoración de las ofertas podría haber afectado a la propia resolución del procedimiento de concurrencia competitiva de las ayudas.

Adicionalmente, se realizan una serie de recomendaciones para futuras convocatorias, de forma que las autoridades concedentes de la ayuda valorasen si los beneficios esperados por la limitación de participación compensan los eventuales costes de la menor concurrencia como consecuencia de la imposición de requisitos exigidos a los operadores o de la exigencia de funcionalidades adicionales

Por ello, se invita a las autoridades cántabras a valorar los efectos reseñados de forma que se eviten limitaciones a la participación como proveedores de cajeros a entidades que están capacitadas para prestar estos servicios, así como, sin cuestionar su oportunidad, se justifique la exigencia de funcionalidades adicionales al servicio de retirada de efectivo, siendo preferible considerarlas mejoras a evaluar entre los criterios de valoración.