

## **RESOLUCIÓN**

### **EURO 6000**

### **VTC/0034/19**

#### **CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA**

##### **Presidente**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

##### **Consejeros**

##### **Consejeros**

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D<sup>a</sup> María Vidales Picazo

##### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 26 de marzo de 2025.

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el marco del expediente VTC/0034/19 EURO 6000.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

<b>1. ANTECEDENTES.....</b>	<b>3</b>
<b>2. HECHOS DERIVADOS DE LA VIGILANCIA.....</b>	<b>5</b>
<b>2.1. Situación comparativa del mercado de cajeros automáticos y disposición de efectivo en España: Resolución del Consejo de 2021 y julio 2024.....</b>	<b>5</b>
<b>2.2. Cumplimiento de los compromisos por parte de EURO 6000.....</b>	<b>9</b>
2.2.1. Nuevo sistema de comisiones.....	10
2.2.2. Negociación de comisiones aplicables a futuros eventuales acuerdos con terceros que soliciten acceso a los cajeros de la Red EURO 6000.....	12
2.2.3. Condiciones económicas que EURO 6000 ofrece a ING para un acuerdo recíproco de retirada de efectivo en los cajeros de ambas redes.....	14
2.2.4. Publicación en la web de EURO 6000 de la información relativa a los acuerdos de acceso.....	15
<b>2.3. Solicitud de aclaración de la Resolución de 28 de junio de 2023.....</b>	<b>16</b>
<b>3. FUNDAMENTOS DE DERECHO.....</b>	<b>17</b>
<b>3.1. Competencia para resolver.....</b>	<b>17</b>
<b>3.2. Valoración de la Sala de Competencia.....</b>	<b>18</b>
3.2.1. En relación con el mantenimiento de los compromisos.....	18
3.2.2. En relación con el cumplimiento de los compromisos.....	28
3.2.3. En relación con la aclaración propuesta de la Resolución de 28 de junio de 2023 .....	28
3.2.4. Conclusión.....	29
<b>4. RESUELVE.....</b>	<b>29</b>

## 1. ANTECEDENTES

- (1) Con fecha 21 de junio de 2019, tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) un escrito de ING BANK NV, Sucursal en España (en adelante, ING) por el que denunciaba a ciertas entidades participantes en EURO 6000, S.L. (en adelante, EURO 6000<sup>1</sup>), por conductas prohibidas por la LDC, consistentes en la denegación injustificada a ING del acceso a su red de cajeros automáticos (formada por las redes de cajeros de sus integrantes)<sup>2</sup>.
- (2) La Sala de Competencia del Consejo, mediante Resolución de 2 de noviembre de 2021 (S/0034/19), autorizó la terminación convencional del expediente, declarando de obligado cumplimiento una serie de compromisos para todas las entidades que en cada momento integren la red de cajeros de EURO 6000 y encomendando la vigilancia de la Resolución de terminación convencional y, por tanto, del cumplimiento de los compromisos alcanzados y de las obligaciones contraídas, a la Dirección de Competencia (DC).
- (3) Según la Resolución de 2 de noviembre, los compromisos tenían una vigencia de 3 años desde la notificación a EURO 6000 de la Resolución. Al término de dicho plazo, la CNMC valoraría si se hubiera producido una modificación en la estructura o en la regulación de los mercados afectados que justificase la anulación, el mantenimiento o la adecuación de los compromisos por un periodo adicional de hasta un máximo de 2 años.
- (4) La mencionada Resolución de 2 de noviembre de 2021 no fue objeto de recurso contencioso-administrativo, por lo que la misma es firme.
- (5) Con fecha 30 de noviembre de 2021, la DC notificó a EURO 6000 la apertura del expediente de vigilancia<sup>3</sup>.
- (6) Con fecha 11 de febrero de 2022, la DC elevó al Consejo un Informe Parcial de Vigilancia proponiendo la modificación de los compromisos aprobados, en lo relativo al método de cálculo de las operaciones en cajeros automáticos a los efectos de la aplicación de descuentos (Apéndices 1 y 2 de los compromisos) sobre la modificación de la comisión base recogida en los Apéndices 1 y 2 de los compromisos<sup>4</sup>.
- (7) Con fecha 2 de marzo de 2022, mediante nueva Resolución del Consejo de la CNMC, fueron modificados los compromisos de EURO 6000, en lo referente al sistema de cálculo del volumen de operaciones generado en los cajeros de la

---

<sup>1</sup> EURO 6000 S.A se extinguió en el 7 de marzo de 2018 (tras la fusión de los medios de pago en una nueva entidad denominada Sistema de Tarjetas y Medios de Pago, S.A.) y, desde entonces, pasó a denominarse E6K SERVICIOS DE VALOR AÑADIDO, S.L. No obstante, el 23 de octubre de 2019, la entidad volvió a cambiar la denominación a EURO 6000, S.L. A pesar de estos cambios, los agentes del mercado, los participantes del sistema y los propios empleados de la sociedad han seguido utilizando la denominación "EURO 6000".

<sup>2</sup> Folios 5 a 37 del Expediente S/0034/19 EURO 6000.

<sup>3</sup> Folios 169 a 171 del expediente VTC/0034/19.

<sup>4</sup> Folios 192 a 201 del expediente VTC/0034/19.

red EURO 6000 por aquellas entidades solicitantes del acceso a los mismos, y la consiguiente aplicación de los descuentos correspondientes sobre la comisión base, sustituyendo el régimen de liquidación anual previsto inicialmente, por el procedimiento de actualización y regularización periódica recogido en el escrito presentado por EURO 6000 el 10 de febrero de 2022<sup>5</sup>.

- (8) Con fecha 26 de mayo de 2023, tuvo entrada en la CNMC escrito de EURO 6000, proponiendo, de una parte, la modificación del compromiso segundo, mediante la creación de un nuevo nivel de comisión base situado entre la comisión base más alta y la comisión base intermedia, aplicable a las entidades que contasen con una red de cajeros definida conforme a ese criterio objetivo. De otra, EURO 6000 propuso asimismo la determinación formal del criterio aplicable a la comisión base más alta<sup>6</sup>.
- (9) Con fecha 6 de junio de 2023, la DC elevó al Consejo Informe Parcial de Vigilancia, proponiendo la modificación de los compromisos, en concreto, sobre la creación de un nuevo nivel de comisión base y la determinación del concepto de entidades sin infraestructura y, en particular, el apartado 46 de la citada Resolución de 2 de diciembre de 2021 así como el Apéndice 1 de los compromisos.
- (10) Mediante Resolución de 28 de junio de 2023, el Consejo de la CNMC autorizó la mencionada modificación propuesta por EURO 6000, en relación con el sistema de comisiones por el uso de cajeros, tanto del apartado 46 de la Resolución de 2 de noviembre de 2021 como del Apéndice 1 de la propuesta de compromisos aprobado por la misma.
- (11) Con fecha 21 de febrero de 2024, tuvo entrada en la CNMC escrito de ING solicitando una aclaración o modificación de la Resolución del Consejo de 28 de junio de 2023, en lo que se refiere al número de cajeros comprendidos dentro de la nueva categoría de entidades a efectos de aplicar el régimen de comisiones<sup>7</sup>.
- (12) El 9 de enero de 2025, la DC elevó a la Sala de Competencia el informe final de vigilancia. En el citado informe, la DC, tras hacer un detallado repaso de las actuaciones llevadas a cabo durante la vigilancia y valorar el grado de cumplimiento de los compromisos por parte de EURO 6000, propone a la Sala que declare que no procede la prórroga durante dos años adicionales de los compromisos establecidos en la Resolución de 2 de noviembre de 2021 y solicita el cierre de la vigilancia.

---

<sup>5</sup> Folios 202 a 203 del expediente VTC/034/19.

<sup>6</sup> Folios 507 a 513 del expediente VTC/034/19.

<sup>7</sup> Folios 558 a 563 del expediente VTC/034/19.

## 2. HECHOS DERIVADOS DE LA VIGILANCIA

### 2.1. Situación comparativa del mercado de cajeros automáticos y disposición de efectivo en España: Resolución del Consejo de 2021 y julio 2024

- (13) La DC, en su Informe realiza una comparativa de la evolución del mercado de cajeros automáticos en España desde el momento de la Resolución en 2021 hasta julio de 2024, con especial referencia a la situación de ING, que se muestra en la siguiente tabla.

Situación de ING en la Resolución del Consejo 2021	Situación ING 2024
ING tenía 29 oficinas y un total de 236 cajeros en España, de los cuales 110 eran de uso exclusivo de sus clientes, al estar situados en el interior de sus oficinas y los otros 126 permitían también su uso por otros clientes, al estar situados tanto en las fachadas de las oficinas como en centros comerciales y gasolineras.	ING cuenta con 29 oficinas y un total de 274 cajeros, de los cuales 116 cajeros son solo para clientes de ING y 158 cajeros están a disposición de clientes y no clientes.
ING no llegó a acuerdos multilaterales.	ING no ha llegado a acuerdos multilaterales.
ING tenía acuerdos con los siguientes bancos y entidades: <ul style="list-style-type: none"> <li>• EUROAUTOMATIC CASH ENTIDAD DE PAGO, SLU con [REDACTED] cajeros<sup>8</sup>.</li> <li>• BANKIA.</li> <li>• BANCA MARCH con [REDACTED] cajeros.</li> <li>• CARDTRONICS con cerca de [REDACTED] cajeros.</li> </ul>	ING mantiene los siguientes acuerdos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• EUROAUTOMATIC CASH ENTIDAD DE PAGO, SLU<sup>9</sup>, con [REDACTED] cajeros.</li> <li>• BANCA MARCH, con aproximadamente [REDACTED] cajeros.</li> <li>• CARDTRONICS<sup>10</sup>, con [REDACTED] cajeros.</li> <li>• EURONET<sup>11</sup>, con [REDACTED] cajeros.</li> </ul>

<sup>8</sup> Información facilitada por ING en el expediente S/0034/19 EURO 6000.

<sup>9</sup> Compañía española experta en la gestión de flotas de cajeros automáticos, respaldada por el Grupo Banco Santander y Euro Information-Credit Mutuel Alliance Fédérale (<https://www.euroautomaticcash.es/es/conocenos/index.html>)

<sup>10</sup> CARDTRONICS (NASDAQ: CATM) es un propietario y operador independiente de cajeros automáticos que ayuda a los comerciantes a aumentar la comodidad de sus clientes y ofrece a miles de personas ubicaciones rápidas y convenientes para realizar depósitos, cobrar cheques, transferir dinero y pagar facturas. Según Informa, su objeto social es la instalación, operación y mantenimiento de una red independiente de cajeros automáticos, incluyendo sin limitación, el procesamiento de transacciones en los cajeros, servicios auxiliares susceptibles de realizarse. Posteriormente, amplió su objeto social a importación, exportación, fabricación y comercialización de sistemas informáticos, ordenadores, procesadores de datos y equipos electrónicos, así como sus accesorios, piezas y complementos de cualquier clase etc.

<sup>11</sup> Empresa líder en el procesamiento de transacciones seguras y en el desarrollo de tecnologías de pago de vanguardia (<https://www.euronetatms.es/acerca-de/>).

<ul style="list-style-type: none"> <li>• EURONET con una red de más de [REDACTED] cajeros.</li> </ul>	
ING no estaba en el acuerdo TRIPARTITO (EURO 6000, BANKIA, SABADELL).	El acuerdo TRIPARTITO se extinguió en octubre de 2022 tras la fusión de BANKIA y CAIXABANK.
La red de cajeros de EURO 6000 la conformaban 8.156 cajeros, lo que suponía más del 16% de los cajeros totales de España <sup>12</sup> . Además, a través del Acuerdo Tripartito (con 16.763 cajeros) formado ente la mayoría de las entidades de EURO 6000, BANKIA y BANCO SABADELL, se ponía a disposición de los clientes de los miembros de este Acuerdo un total de 16.763 cajeros.	EURO 6000 tiene 7.929 cajeros. Además, a través de acuerdos, los clientes de las entidades de la red EURO 6000 pueden retirar efectivo de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La red de EURONET, con [REDACTED] cajeros.</li> <li>• BANCO SABADELL, con [REDACTED] cajeros.</li> <li>• ING, con [REDACTED] cajeros.</li> </ul>
ING ofrecía el sistema cashback a través de la aplicación TWYP.	ING ha llegado a un acuerdo con TOPIIFIDE EUROPE, que es un sistema de cashback, con puntos de pago en comercio que permiten su uso para retirar efectivo.
ING no tenía ningún acuerdo con CORREOS.	ING no ha llegado a ningún acuerdo con CORREOS [REDACTED].

- (14) Además de lo anterior hay que señalar que, en la actualidad, ING mantiene acuerdos con APPLE PAY y GOOGLE PAY. [REDACTED]  
[REDACTED] Asimismo, ING dispone de la aplicación BIZUM que permite que sus clientes realicen pagos entre personas.
- (15) Por lo que se refiere a la evolución de entidades como N26 o REVOLUT, estas son entidades que prestan servicio de banca online sin oficinas ni cajeros propios, por lo que, para la retirada de efectivo en cajero, sus clientes dependen totalmente de redes de cajeros ajenas. En este sentido, N26 ha señalado que, desde su llegada a España en 2018, con unos servicios limitados a una cuenta bancaria y un medio de pago, ha ido creciendo y ampliando servicios. En la actualidad, ha consolidado su presencia en el mercado español [REDACTED] con una previsión de crecimiento exponencial.
- (16) Desde 2018, N26 ha pretendido establecer conversaciones con la mayor parte de las entidades tenedoras de cajeros para promover acuerdos bilaterales con

<sup>12</sup> El parque de cajeros automáticos en España era de 49.481 en el cuarto trimestre de 2020, encontrándose más del 60% en manos de 5 grandes entidades, a saber, BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA, S.A. (BBVA), Caixabank, S.A. (CAIXABANK), Banco Santander, S.A. (SANTANDER), Bankia S.A. (BANKIA) y Banco de Sabadell, S.A. (SABADELL).

el fin de suplir esta falta de servicio y garantizar un mejor control de costes del acceso al efectivo por parte de sus clientes. No obstante, y hasta la fecha, solamente ha concluido acuerdos de colaboración con entidades independientes explotadoras de cajeros como Cardtronics, Euronet 360 Finance Sucursal en España y EUROAUTOMATIC CASH, Entidad de Pago, S.L.

- (17) En el caso de REVOLUT, actualmente, todos los clientes tienen la opción de retirar dinero en cajeros propiedad de otras entidades, soportando la entidad las comisiones repercutidas por el titular del cajero correspondiente, sin repercutirlas a los clientes (siempre que cumplan los límites de disposición contenidos en cada plan de cuenta aplicable).
- (18) Por lo que se refiere a la política comercial y de información a clientes y adaptación de los hábitos de los clientes llevada a cabo por ING, según la información aportada por la propia empresa, esta entidad ha llevado a cabo una política comercial y de información con el doble objetivo, por un lado, de facilitar retiradas de efectivo en sitios diferentes a los cajeros y por otro, de desincentivar el uso del dinero efectivo.
- (19) En cuanto al impulso de métodos alternativos a la retirada de efectivo en cajeros, ING se refiere al servicio CASHBACK, que permite retirar dinero en comercios a todos sus clientes transaccionales a través de la aplicación de ING, y recuerda que fue pionera con esta iniciativa, lanzando su servicio en 2016 a través de la aplicación TWYP Cash, gratuita para todos los usuarios, y a disposición de cualquier persona, independientemente de la entidad financiera a la que perteneciese. Sin embargo, según ING, el mercado no ha respondido con la rapidez que se esperaba y, siguiendo con el objetivo de extender su uso y que no se viera como un instrumento exclusivo de ING, esta entidad vendió su aplicación a una tercera entidad.
- (20) Adicionalmente, las acciones de marketing llevadas a cabo por ING son las siguientes.
- a. Campañas para el público general. Son campañas externas y masivas dirigidas al cliente de ING como el cliente potencial. Los medios habituales son TV, vídeos online, banners en sites de redes y otros medios de comunicación. Son varias las campañas que ha realizado ING, destacando esta entidad las siguientes: “*Quédate con quien te quiera libre*”, entre el 15 de enero y el 22 de julio de 2023; “*Inexplicables*”, desde el 23 de julio de 2023 hasta el 31 de marzo de 2024. ING señala que estas campañas estaban orientadas a la captación de Cuenta Nómina, siendo el atributo esencial de ésta el servicio Cashback.
  - b. Campañas dirigidas a clientes de ING.   
  
  
  
  
  
  
  
  


[REDACTED]

- [REDACTED]

- [REDACTED]

- [REDACTED]

(21) Por otro lado, ING informa sobre los puntos de acceso que existen en su página web o en la app de ING que muestran y explican el servicio de Cashback, detallando el número de visitas realizadas a esos enlaces.

(22) Además de estas campañas, ING señala que también facilita información sobre el servicio de Cashback en sus cajeros, así como en las pantallas de las oficinas de ING.

(23) En relación con los datos sobre el uso de medios de pagos electrónicos, ING señala que su uso por parte del cliente no significa que el cliente abandone la retirada de efectivo en cajeros y concluye que, a pesar del uso de estos medios, el efectivo sigue siendo un complemento necesario en el día a día del cliente.

(24) En tal sentido, ING aporta información relativa a la evolución de compra con tarjetas, uso de pagos móviles, bizum y retirada en cajeros mediante una comparación de diciembre de 2021 y diciembre de 2023, y concluye que el crecimiento de retiradas habría sido sustancialmente mayor si no se hubieran fomentado las formas de pago alternativas al efectivo. [REDACTED]

[REDACTED]

- [REDACTED]

- [REDACTED]



## 2.2.1. Nuevo sistema de comisiones

(28) El compromiso indicaba lo siguiente:

### **a. Nuevo sistema de comisiones**

#### **i. Comisión base**

*El sistema de comisiones propuesto se basa en una comisión base aplicable a cualquier nuevo solicitante de acceso, con distintos valores de referencia en función de diversos factores: la infraestructura de cajeros del solicitante (número total de cajeros, puesto que las entidades que suponen el grueso de la red de cajeros de EURO 6000, y Bankia y Sabadell, con las que EURO 6000 tiene acuerdos, cuentan con una amplia red de cajeros), y la complementariedad geográfica que aporta la red del solicitante (número de cajeros por Comunidad Autónoma, ya que las redes de las entidades que suponen el grueso de la red de cajeros de EURO 6000, así como las de Bankia y Sabadell, son complementarias geográficamente, de tal forma que cada entidad realiza una aportación significativa a la red de EURO 6000 en al menos una Comunidad Autónoma).*

*De este modo, se parte de diferentes valores de referencia para la comisión base en función de los criterios anteriores (infraestructura y la complementariedad geográfica que aporta la red del solicitante), arrojando un esquema con tres tipos de comisiones base: la más baja, para entidades con una red numerosa de cajeros y gran complementariedad geográfica respecto a la de EURO 6000, una intermedia para entidades con infraestructura y complementariedad inferior a la de EURO 6000, y una última, más alta, para entidades que no tengan cajeros:*

- Entidades con un nivel de infraestructura/complementariedad geográfica similar al de las entidades miembro de EURO 6000 comparables y/o Bankia/Sabadell: 0,50-0,65 €/operación.*
- Entidades con un nivel de infraestructura/ complementariedad geográfica inferior al de las entidades miembro de EURO 6000 comparables y/o Bankia/Sabadell: 1,20 €/operación.*
- Entidades sin infraestructura (no disponen de una red de cajeros): la comisión base se calcula a partir de las comisiones unilaterales fijadas por las entidades miembro de EURO 6000<sup>13</sup>. A la fecha de presentación de los compromisos, este valor asciende a 2 €/operación.*

#### **ii. Descuentos por volumen**

*El nuevo sistema de comisiones contempla, además, unos descuentos que dependen del número de operaciones realizadas, en cómputo anual, por la*

<sup>13</sup> En concreto, a través de la mediana ponderada por el número de cajeros, cuyo cálculo se realiza ordenando de mayor a menor las entidades de EURO 6000 en función de sus comisiones unilaterales, y seleccionando el valor de la comisión unilateral que deja el 50% de los cajeros de la red por encima y el 50% por debajo.

*entidad solicitante en los cajeros de la red EURO 6000 con las que la entidad solicitante no tenga ya un acuerdo bilateral más beneficioso o en condiciones más ventajosas. Se empiezan a aplicar a partir de un millón de operaciones (el primer millón de operaciones no tendría descuento, se aplicaría la comisión base):*

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

*Los descuentos por volumen presentan dos características relevantes:*

- d. No se aplican de forma retroactiva. Es decir, una vez alcanzado un volumen de operaciones que permita acceder al descuento de un tramo superior, no se aplica ese nuevo descuento a todas las operaciones anteriores: cada descuento sólo se aplica a un millón de operaciones (en el tramo de 0-1 millón se cobra 1,20€/operación, en el tramo 1.000.001 y 2 millones se cobra 1,15€/operación, en el tramo entre 2.000.001 y 3 millones se cobra 1,10€/operación, en el tramo entre 3.000.001 y 4 millones se cobra 1,05€/operación y a partir de 4.000.001 de operaciones se cobra 1€/operación)<sup>14</sup>.*
- e. No se aplican a las entidades con un nivel de infraestructura/complementariedad geográfica similar a las entidades miembro de EURO 6000 comparables y/o Bankia/Sabadell, es decir, no se aplican descuentos a la comisión base de 0,50-0,65€, que será, por tanto, la más baja. EURO 6000 justifica esta exclusión en los siguientes hechos:*
  - *los acuerdos entre las entidades miembro de EURO 6000 y con Bankia/Sabadell, que sirven de referencia para la fijación de la comisión base de 0,50-0,65 €/operación, no incluían descuentos por volumen, debido a que la lógica de estos acuerdos no está relacionada con el volumen de operaciones, sino con la posibilidad de incrementar la red y mejorar la complementariedad de las redes de las partes;*

<sup>14</sup> Si fuera retroactivo, el descuento correspondiente a cada escalón de volumen se aplicaría a todas las operaciones anteriores. Por ejemplo, si se alcanzan las 3.250.000 operaciones en un sistema retroactivo, se cobraría una comisión de 1,05€ a los 3.250.000 operaciones, mientras que en un sistema no retroactivo se cobraría 1,05€ solo a las operaciones por encima de los 3 millones (de 3.000.001 a 3.250.000).

- *la comisión base de 0,50-0,65 €/operación está orientada a costes, por lo que no estaría justificado aplicar descuentos adicionales sobre dicha comisión;*
  - *la introducción de descuentos por volumen tiene por objeto identificar la principal fuente de valor que pueden aportar los acuerdos con las entidades que no tienen un nivel de infraestructura o complementariedad geográfica equiparable al de las entidades miembro de EURO 6000 comparables y/o Bankia/Sabadell, que se reduce a aportar volumen de operaciones (con los consecuentes ingresos para las propietarias de los cajeros).*
- (29) EURO 6000, en el plazo concedido, publicó su nuevo sistema de comisiones y habilitó un buzón electrónico, con el fin de que las entidades interesadas pudieran presentar sus solicitudes de acceso, informando convenientemente a la Dirección de Competencia.
- (30) Se ha podido comprobar también que EURO 6000 ha ofertado las comisiones que correspondían a cada solicitante de acuerdo con los tramos establecidos, así como los descuentos previstos.
- (31) Asimismo, EURO 6000 ha informado en plazo a la DC de las tres modificaciones habidas de los valores de referencia que se toman como punto de partida para la determinación de la comisión base y ha justificado convenientemente los motivos de dicho cambio por la facultad que tienen los proveedores de servicios de pago titulares de cajeros de revisar su comisión unilateral de forma semestral, en base con la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago.
- (32) Por lo que puede concluirse que EURO 6000 durante su vigencia ha aplicado el nuevo sistema de comisiones establecido y ha dado cumplimiento íntegro al compromiso establecido al respecto.

### **2.2.2. Negociación de comisiones aplicables a futuros eventuales acuerdos con terceros que soliciten acceso a los cajeros de la Red EURO 6000**

- (33) El compromiso señala lo siguiente:
- b. Compromiso relativo a la negociación de comisiones aplicables a futuros eventuales acuerdos con terceros que soliciten acceso a los cajeros de la Red EURO 6000***
- El equipo gestor<sup>15</sup> de EURO 6000 contestará con una respuesta inicial a cualquier solicitud por parte de un tercero para negociar las comisiones **recíprocas** aplicables en materia de retiradas de efectivo en cajeros de las*

---

<sup>15</sup> Entendiéndose por "equipo gestor de EURO 6000" a los empleados de EURO 6000 que desempeñan funciones de interlocución con terceros en relación con la red EURO 6000 y que en la actualidad es la responsable de Desarrollo de Negocio y Consultoría.

*redes del Solicitante y de las entidades adheridas a la red EURO 6000 en un plazo no superior a 10 días hábiles<sup>28</sup> desde que dicha solicitud se reciba en un buzón electrónico de EURO 6000<sup>29</sup>.*

*La respuesta inicial de EURO 6000 incluirá un acuerdo de confidencialidad a suscribir entre EURO 6000 y la Solicitante, así como una solicitud de la información y documentación pertinente para realizar una oferta por parte de EURO 6000 (oferta vinculante), según el sistema de comisiones previsto en los compromisos. Para ello, se pedirá a la solicitante:*

- número y localización de los cajeros de su titularidad en territorio nacional; y*
- volumen de operaciones de retirada de efectivo realizadas por tarjetas emitidas por la Solicitante en cajeros titularidad de alguna de las entidades que integren la red EURO 6000 y con las que el Solicitante no tenga ya suscrito un acuerdo bilateral más beneficioso o en condiciones más ventajosas, en los 12 meses previos a la oferta Vinculante.*

*Una vez analizada la información proporcionada por la Solicitante, la Oferta Vinculante será remitida por EURO 6000 a la Solicitante en el plazo máximo de 2 meses<sup>30</sup> desde la recepción de la respuesta de la Solicitante al requerimiento de información de la Respuesta Inicial o en cualquier otra solicitud de EURO 6000 posterior. Esta oferta vinculante incluirá el documento de confidencialidad firmado.*

*Las condiciones económicas a las que se sujetará la Oferta Vinculante son las contenidas en el nuevo sistema de comisiones descrito en el anterior apartado.*

*La Oferta Vinculante incluirá también un compromiso de EURO 6000 y la Solicitante para someterse a un mecanismo de arbitraje para la resolución de conflictos de carácter contractual o extracontractual, en relación con la aplicación de lo previsto en estos compromisos. Dicho arbitraje podrá ser solicitado por cualquiera de las partes, tras un periodo de negociaciones previas de dos meses y actuará de órgano arbitral la CNMC.*

*Puesta en marcha del compromiso*

*El compromiso anterior entrará en vigor en el plazo de 1 mes desde la notificación a EURO 6000 de la Resolución del Consejo de la CNMC que acuerde la terminación convencional de este expediente. En ese plazo, EURO 6000 habrá comunicado a la Dirección de Competencia, y mantendrá operativo, el buzón electrónico en el que se recibirán las solicitudes de los interesados.*

- (34) Las comunicaciones de EURO 6000 y las entidades solicitantes en relación con el acceso de cajeros han tenido lugar desde la dirección de correo electrónico habilitada a tal efecto.
- (35) Asimismo, EURO 6000 ha cumplido con la remisión de la información relativa a las negociaciones con terceras entidades solicitantes de acceso a la red de

cajeros de EURO 6000, de forma semestral, desde la fecha de notificación de la Resolución, esto es el 17 de noviembre de 2021.

- (36) Por lo que se refiere a las negociaciones mantenidas por EURO 6000 con terceras entidades, a la vista de la documentación remitida por EURO 6000, se considera que cualquier entidad interesada en tener acceso a los cajeros de la red de EURO 6000 ha podido cursar una solicitud de acceso a dicha red y que EURO 6000 ha contestado a todas las solicitantes en tiempo y forma, de acuerdo con lo dispuesto en los compromisos aprobados, sin perjuicio de que finalmente EURO 6000 no haya concluido ningún acuerdo con ninguna entidad tercera interesada en el acceso a su red de cajeros, puesto que N26, BANCO PICHINCHA, SA. y EUROCAJA RURAL no contestaron a la oferta vinculante transcurridos los treinta días tras recibir aquella, mientras que las entidades RENTA 4 BANCO S. A. y SINGULAR BANK, S.A. no remitieron a EURO 6000 la información adicional para poder realizar una oferta vinculante.

### **2.2.3. Condiciones económicas que EURO 6000 ofrece a ING para un acuerdo recíproco de retirada de efectivo en los cajeros de ambas redes**

- (37) El compromiso señala lo siguiente:

***c. Compromiso relativo a las condiciones económicas que EURO 6000 ofrece a ING BANK N.V. Sucursal en España para un acuerdo recíproco de retirada de efectivo en los cajeros de ambas redes***

*EURO 6000 se compromete a formalizar con ING el correspondiente acuerdo comercial que regule las comisiones recíprocas aplicables a las retiradas de efectivo en cajeros de las redes de ING y EURO 6000 en el plazo de 15 días hábiles desde que ING acepte formalmente la Oferta.*

*En el caso de ING como solicitante de acceso, esta entidad dispone de una red de cajeros, aunque la misma no es equiparable ni en número ni en complementariedad geográfica a la de las entidades de EURO 6000 comparables y/o Bankia y Sabadell:*

- ING tiene 126 cajeros que podrían ser utilizados por los clientes de las entidades miembro de EURO 6000.*
- En cuanto a complementariedad geográfica, ING aportaría a la red de EURO 6000 menos del 10% en las comunidades autónomas donde ésta tiene más presencia, quedando así lejos de la aportación de las redes de EURO 6000, Bankia y Sabadell.*

*Por todo ello, la comisión base que se aplicaría a ING sería de 1,20 €/operación, sobre la que se aplicarían los descuentos por volumen establecidos en función del volumen de operaciones realizadas por los clientes de ING en los cajeros de las entidades de la red de cajeros de EURO 6000.*

*Puesta en marcha del compromiso:*

Los plazos para la implementación de este compromiso son:

- *EURO 6000 remitirá la Oferta vinculante a ING con las condiciones económicas que se detallan en la propuesta en el plazo de 2 días hábiles desde que reciba la notificación de la Resolución del Consejo de la CNMC que acuerde la terminación convencional de este expediente.*
- *El consiguiente acuerdo comercial que regule las comisiones recíprocas aplicables a las retiradas de efectivo en cajeros de las redes de ING y EURO 6000 se formalizará en el plazo de 15 días hábiles desde que ING acepte formalmente la Oferta.*

- (38) Con fecha 19 de noviembre de 2021, y por lo tanto en el plazo de dos días desde la notificación de la Resolución de 2 de noviembre de 2021, notificada el 17 de noviembre de 2021, EURO 6000 remitió su oferta vinculante a ING, que fue aceptada el 15 de marzo de 2022. El acuerdo entre ING y EURO 6000 sobre las comisiones de retiradas de efectivo en los cajeros de ambas redes se firmó el 21 de marzo de 2022, antes de que finalizara el plazo de quince días hábiles establecido al efecto en los compromisos, implementándose el mismo el 28 de marzo de 2022. El 23 de marzo de 2022, dos días después de firmar el acuerdo con ING, EURO 6000 remitió a la Dirección de Competencia dicho acuerdo, así como la certificación conforme a que la negociación con ING se había llevado a acabo de acuerdo con los compromisos.
- (39) Asimismo, tanto la comisión como los descuentos por volumen de operaciones se han aplicado de conformidad con lo dispuesto en los compromisos, tal y como también ha reconocido la propia ING<sup>16</sup>.
- (40) En conclusión, EURO 6000 ha cumplido en contenido y en forma con el compromiso relativo a las condiciones económicas que debía de ofrecer y aplicar a ING en el marco del acuerdo sobre comisiones de retirada de efectivo entre las dos entidades.

#### **2.2.4. Publicación en la web de EURO 6000 de la información relativa a los acuerdos de acceso**

- (41) El compromiso señala lo siguiente:

***d. Compromiso relativo a la publicación en la web de EURO 6000 de información relativa a los acuerdos de acceso***

*EURO 6000 se compromete a publicar en su página web el sistema de comisiones de la propuesta de compromisos (y a mantenerlo actualizado) en el plazo máximo de 10 días hábiles desde que reciba la notificación de la Resolución del Consejo de la CNMC que acuerde la terminación convencional de este expediente.*

---

<sup>16</sup> En marzo de 2024, ING señaló, en respuesta a un requerimiento de la DC, que la comisión base por operación que estaba abonando ING a EURO 6000, desde la puesta a disposición de la Red de cajeros de EURO 6000 a los clientes de ING, ascendía a 1,20€/operación, conforme al tramo intermedio establecido en la Resolución de 2 de noviembre de 2021.

*Asimismo, durante la vigencia de los compromisos, EURO 6000 se compromete a publicar en su página web los acuerdos que alcance con terceros en un plazo máximo de 10 días hábiles desde su formalización.*

- (42) EURO 6000 publicó en su página web el 29 de noviembre de 2021 y, por lo tanto, dentro del plazo de 10 días hábiles establecido en los compromisos, el nuevo sistema de comisiones aplicables a futuros eventuales acuerdos con terceros. Asimismo, EURO 6000 publicó en su página web, con fecha 4 de abril de 2022, el acuerdo alcanzado con ING, manteniéndose dicha publicación hasta fecha actual, por lo que puede concluirse que ha cumplido con el compromiso de publicación de los acuerdos de acceso.

### **2.3. Solicitud de aclaración de la Resolución de 28 de junio de 2023**

- (43) La Resolución de 2 de noviembre de 2021 recogía, en su párrafo 46, tres tipos de comisiones en función de los criterios anteriores (infraestructura y la complementariedad geográfica que aporta la red del solicitante), arrojando un esquema con tres tipos de comisiones base: la más baja, para entidades con una red numerosa de cajeros y gran complementariedad geográfica respecto a la de EURO 6000, una intermedia para entidades con infraestructura y complementariedad inferior a la de EURO 6000, y una última, más alta, para entidades que no tengan cajeros, de tal forma que se diferenciaban tres niveles de comisión base:
- La primera, que contemplaba la comisión más baja establecida entre 0,50 y 0,65 euros/operación, para entidades con un nivel de infraestructura o complementariedad geográfica en línea con las entidades miembro de EURO 6000 comparables y/o Bankia o Sabadell;
  - Una intermedia, establecida en 1,20 euros/operación, para entidades con una red de cajeros, pero una infraestructura y complementariedad inferior a las entidades miembro de EURO 6000 comparables y/o Bankia o Sabadell.
  - Una última, que dependerá de las comisiones unilaterales fijadas por las entidades adheridas a la Red de EURO 6000, para entidades sin infraestructura o que no disponen de una red de cajeros y que, en la actualidad, se sitúa en 2,90 euros/operación.
- (44) Dicha Resolución situaba a ING en el tramo intermedio.
- (45) La modificación acaecida en la Resolución de 28 de junio de 2023 que dio lugar a la modificación vino motivada por la solicitud del BANCO PICHINCHA, que manifestó la idoneidad de determinar un nuevo nivel de comisión base a aplicar a aquellas entidades similares a BANCO PICHINCHA, la cual disponía de 18 cajeros en 6 provincias de 5 Comunidades Autónomas, por lo que no podían ser consideradas entidades sin red de cajeros, pero, a su vez, no representaban un volumen equiparable al de ING, tomado como referencia para el establecimiento de la comisión base intermedia en la resolución de 2 de noviembre de 2021. Esta modificación dio lugar a este nuevo escenario.

Numero de cajeros	Comisión base (euros/operación)
Entre 0 y 15	2,90
Entre 16 y 200*	2,32
Entre 201 y 400	1,20
Más de 400	0,50-0,65

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución de 28 de junio de 2023.

(\*): En, al menos, 5 CCAA. Si no, aplicaría la misma comisión base que a entidades con entre 0 y 15 cajeros.

- (46) En su escrito de 21 de febrero de 2024, ING considera que esta nueva situación recogida en la Resolución de 28 de junio de 2023 podría generar una confusión, puesto que la Resolución original de 2 de noviembre de 2021 tomó como referencia para ING el número de cajeros que pone a disposición de los clientes de la red de EURO 6000, esto es, 126, aunque ING dispusiera de 200 cajeros totales.
- (47) Por ello, ING ha solicitado que la CNMC se pronuncie en alguno de los dos sentidos alternativos:
- a. considerar que la referencia a “200 cajeros” que se contiene en el apartado 45 de la Resolución 28/6/2023 constituye una mera errata, debiendo entenderse sustituida por “125 cajeros” (si se entendiera que el tramo intermedio se configuró atendiendo a la disponibilidad por ING de 126 cajeros en abierto); o alternativamente,
  - b. aclarar que la aludida referencia a “200 cajeros” debe entenderse en el sentido de cajeros totales, estén o no abiertos a clientes de otras entidades.

### 3. FUNDAMENTOS DE DERECHO

#### 3.1. Competencia para resolver

- (48) El artículo 41 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), teniendo en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, establece que la CNMC *“vigilará la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley y sus normas de desarrollo así como de las resoluciones y acuerdos que se adopten en aplicación de la misma, tanto en materia de conductas restrictivas como de medidas cautelares y de control de concentraciones.”*
- (49) El artículo 71 del Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, que desarrolla estas facultades de vigilancia previstas en la Ley 15/2007, precisa en su apartado 3 que *“el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia resolverá las cuestiones que puedan suscitarse durante la vigilancia”*, previa propuesta de la Dirección de Competencia.

- (50) En consecuencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2013 y el artículo 14.1 a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

## 3.2. Valoración de la Sala de Competencia

### 3.2.1. En relación con el mantenimiento de los compromisos

#### 3.2.1.1. Resolución de 2 de noviembre de 2021

- (51) Los compromisos aprobados en el marco de la terminación convencional perseguían diseñar un sistema de comisiones recíproco, no discriminatorio, basado en criterios objetivos y transparentes, y que permitiese responder de forma ágil a cualquier solicitud de ING de acceder a la red de cajeros de las entidades miembro de EURO 6000. De igual forma, los compromisos establecían la respuesta de EURO 6000 ante cualquier solicitud de acceso a su red de cajeros realizada por cualquier otro operador.
- (52) La valoración del Consejo relativa al **periodo de vigencia de los compromisos** señalaba una serie de elementos a tener en cuenta con respecto a la situación del mercado de cajeros automáticos en España.
- (53) En primer lugar, el Consejo consideró que el plazo fijado de 3 años para los mismos era el adecuado para poder poner en práctica esos compromisos, garantizar su cumplimiento y poder verificar su correcto funcionamiento, dadas las características del mercado y las variables tenidas en cuenta para la aprobación de dichos compromisos.
- (54) En este sentido, el Consejo consideró importante destacar la evolución experimentada en el mercado de cajeros automáticos en España, observándose la entrada de nuevos operadores que operan única o fundamentalmente en el canal de internet, o entidades cuya única actividad es la de poseer una red de cajeros para su puesta a disposición de los usuarios de todas las entidades bancarias, así como de las propias entidades bancarias a través de acuerdos con comisiones más ventajosas.
- (55) En particular, el Consejo puso de manifiesto que, en el momento de la resolución, en España operaban dos entidades de este tipo, Cardtronics Spain, con cerca de 1.000 cajeros automáticos en toda España, y Euronet Worldwide, que contaba con una red con más de 3.000 cajeros en territorio nacional.
- (56) Además, coexistía una alternativa con la clásica operativa de retirada de efectivo en el cajero automático o del servicio de caja en la oficina del banco. Se trataba del servicio denominado “cashback”, en el que ING fue pionero en España, a través de su aplicación Twyp, compatible con cualquier banco, que permite la retirada gratuita de efectivo en ciertos supermercados y gasolineras al realizar una compra, sin importe mínimo.
- (57) Existían otras entidades con fórmulas similares, como CAIXABANK, que ofrecían ya también un servicio de cashback para sacar dinero en efectivo al realizar una

compra en ciertos comercios. También BNP había presentado un “neobanco”, denominado Nickel, que permitía sacar dinero en estancos y administraciones de lotería, con comisión, y Viafintech, que empezó a operar en 2021 en España, especializada en la prestación de servicios de retirada e ingreso de dinero en efectivo a través de redes no bancarias, tales como supermercados o gasolineras.

- (58) Por otro lado, se aludía a que acuerdos como el de Banco Santander y Correos también acercaban a los clientes la disposición de efectivo, al ofrecer servicios de retirada e ingreso de efectivo en todos los puntos de atención al ciudadano de Correos y llevar dinero a cualquier domicilio de España a través de sus carteros.
- (59) El Consejo consideró que todas estas iniciativas sugerían que el mercado de cajeros automáticos, o de disposición de efectivo en general, estaba sujeto a cambios que podían provenir de la especialización de las entidades en este sector, o de la oferta de nuevas formas a los clientes de disponer de su dinero, por lo que el Consejo valoró que el plazo inicial de 3 años era adecuado para la puesta en práctica y monitorización de estos compromisos.
- (60) Adicionalmente, el Consejo señaló la posibilidad de ampliar el plazo en dos años adicionales, lo que supondría alcanzar una vigencia de 5 años, un plazo estándar que respondía a la necesidad de diseñar una política comercial y de información a los clientes y adaptación de los hábitos de los clientes, que requería unos tiempos de adecuación, según ING. Por ese motivo, el Consejo consideró un plazo inicial de tres años, y transcurrido el cual, la CNMC valoraría si se había producido una modificación relevante en la estructura o la regulación de los mercados considerados que justificara el mantenimiento, adecuación o supresión de los compromisos por un periodo adicional de hasta un máximo de dos años, que se había de concretar de forma motivada.

### **3.2.1.2. Alegaciones de las partes**

- (61) Por lo que se refiere a EURO 6000, esta entidad ha alegado los siguientes motivos para que no se prorroguen los compromisos dos años más.
- (62) En primer lugar, EURO 6000 indica que la función esencial de los compromisos consistía en garantizar un sistema de comisiones coherentes con el derecho de la competencia, transparente para las entidades que solicitasen acceso a la red de cajeros de las entidades que conforman EURO 6000, mediante un acuerdo sobre la comisión aplicable. De acuerdo con el principio de mínima intervención en la regulación<sup>17</sup>, EURO 6000 defiende que, puesto que no existe constancia de

---

<sup>17</sup> El principio de mínima intervención de la CNMC en relación con las condiciones de comportamiento impuestas a empresas se reconoce inicialmente en la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de abril de 2002 (Recurso núm. 1585/2000 Prosegur / Blindados del Norte, - ECLI:ES:TS:2002:2353) en la que se señaló que: «En la medida en que las condiciones no respondan a la finalidad que la ley 16/1989 les asigna, o restrinjan indebidamente, más allá de lo necesario, las facultades de las empresas para decidir su política empresarial en un marco de libre competencia, dichas condiciones no serán válidas». Una resolución de terminación convencional no contiene un pronunciamiento sobre la existencia de una conducta restrictiva de la competencia (a diferencia de una resolución que pone fin a un expediente sancionador mediante la declaración de la restricción y la imposición de sanciones y, en su caso, de

una restricción de la competencia cierta, y de acuerdo con el sistema de autoevaluación en el cumplimiento de las obligaciones del derecho de la competencia, la concreta plasmación de cuáles sean los criterios que integran el sistema de comisiones no fue la parte relevante de la Resolución.

- (63) En segundo lugar, EURO 6000 señala que, según información proporcionada por Sistemas de Tarjetas y Medios de Pago, S.A., en España en 2023 los pagos con tarjeta tuvieron un crecimiento del 10,8% mientras que las retiradas de efectivo crecieron un 5%. Por su parte, el comercio electrónico ha registrado un crecimiento del 15,9% en importes y los pagos móviles siguen consolidándose, con un crecimiento del 51%. De acuerdo con estas tendencias, EURO 6000 informa de que ING tiene acuerdos con Apple Pay y Google Pay para poder ofrecer a sus clientes la posibilidad de pagar con el teléfono móvil o utilizar Bizum para realizar pagos entre personas, señalando que este segmento hasta hace unos años estaba dominado por el pago en efectivo. En la actualidad, esta solución cuenta con 25 millones de clientes en España.
- (64) Por lo que respecta a las retiradas de efectivo en cajero, EURO 6000 indica que ING ofrece tarjetas de las marcas VISA o MASTERCARD que pueden ser utilizadas en la gran mayoría de cajeros del mundo y de España. En el caso de que los clientes de ING usen los cajeros de entidades ajenas a ING con esas tarjetas, de acuerdo con el Real Decreto-Ley 11/2015, de 2 de octubre, para regular las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos, cuyo texto está actualmente integrado en el Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera, ING como emisor recibe el cargo de la comisión aplicada por el titular del cajero utilizado por su cliente e ING decide si repercutirla, total o parcialmente, a su cliente.
- (65) Asimismo, EURO 6000 menciona que la evolución de la estructura del mercado en los servicios de retirada de efectivo en cajeros, con la consolidación de nuevos parques de cajeros gestionados por operadores independientes no vinculados con entidades bancarias emisoras de tarjetas, como EURONET, CARDTRONICS, EUROAUTOMATICH CASH (EAC), así como el desarrollo de sistemas alternativos para la retirada de efectivo (sistema de “cashback”, por ejemplo, en CORREOS o comercios), reduce cualquier eventual dependencia del acceso a redes de cajeros.
- (66) Por último, EURO 6000 subraya que la prórroga de los compromisos podría mermar la capacidad de EURO 6000 para competir con nuevos sistemas y operadores, así como con otras entidades financieras con redes de cajeros propias, tanto individuales como compartidas, lo que a su vez podría poner en riesgo los incentivos a crear y mantener redes de cajeros. De igual forma, EURO 6000 entiende que dicha prórroga podría impedir una cierta flexibilidad por parte de EURO 6000 para diseñar, de acuerdo con la normativa del derecho de defensa de la competencia, las condiciones de acceso recíproco a la red entre sus miembros y eventuales terceros solicitantes de acceso a dicha red.

---

condiciones; o de una resolución que autoriza una concentración supeditada a compromisos o condiciones).

- (67) Por su parte, ING considera que los compromisos deben de ser prorrogados basándose en los siguientes motivos.
- (68) En primer lugar, alega que no ha habido cambios sobre la regulación de las comisiones y las condiciones de mercado se mantienen o han empeorado en los últimos 3 años. Actualmente, las comisiones cobradas por los bancos para la retirada de efectivo realizada por no clientes son las siguientes:
- CAIXABANK: 2,95 €
  - BANCO SANTANDER: 2,90€
  - UNICAJA: 2,90€
  - ABANCA: 2,90€
  - BBVA: 2,70€
  - KUTXABANK: 2,70€
- (69) No hay posibilidad real de cerrar acuerdos con entidades bancarias titulares de grandes redes de cajeros, más allá de los que ING ya tiene suscritos, señalando que los que tenía con Banco Popular y Bankia se extinguieron tras la absorción de éstos por Banco Santander y Caixabank. Según ING no es razonable que se imponga a cada entidad bancaria que desarrolle su propia red de cajeros a nivel nacional, máxime cuando se trataría de cajeros esencialmente “desplazados”, es decir, no situados en una oficina bancaria. Esto representa una barrera de entrada para cualquier competidor en la banca y repercute directamente en el usuario final, que de hecho solo puede usar los cajeros de su propia entidad.
- (70) No existen alternativas prácticas reales para sustituir retiradas de efectivo en los cajeros, a pesar de los esfuerzos de ING por cambiar los hábitos de los usuarios. Según ING, el sistema de “cashback” no es una alternativa real puesto que obliga al cliente a comprar un producto, el punto de comercio tiene horarios y se forman colas.
- (71) Las redes de cajeros independientes como EAC, Cardtronics y Euronet tienen un alcance muy localizado en zonas o ámbitos determinados. Estas redes representan una alternativa solo en aquellas ciudades y pueblos donde hay mayor afluencia turística, ya que concentran prácticamente la totalidad de su red en ciudades del Levante e Islas. Por su parte, Banca March está muy concentrada en las Islas Baleares. Por tanto, estas redes no son suficientes para alcanzar una cobertura a nivel nacional.
- (72) El dinero efectivo sigue siendo el medio de pago más importante. Según el “Estudio sobre hábitos en el uso del efectivo” de 2023 publicado por Banco de España, el 99% de la población utiliza este medio de pago. Además, se usa a diario por el 65% de las personas, frente al 32% de las tarjetas y el 10% de dispositivos móviles. Por ello, poder ofrecer a los clientes una red de cajeros suficiente es un factor crucial para poder competir en la prestación de servicios bancarios.
- (73) Por último, alega ING que el mantenimiento de los compromisos y, en consecuencia, la posibilidad de utilización recíproca de nuestras redes de cajeros entre los clientes de EURO 6000 y los de ING, responde a un esquema win-win, puesto que no perjudica a EURO 6000, desde el momento en el que la

derivación de clientela hacia sus cajeros, le reporta una cifra muy relevante como ingresos adicionales, con la consiguiente optimización de su red de cajeros.

### **3.2.1.3. Valoración de la Sala**

#### **a) Finalidad de los compromisos**

- (74) El expediente contra EURO 6000 se abrió como consecuencia de la constatación de actuaciones consistentes en una ausencia de respuesta por parte de EURO 6000 a las solicitudes de adhesión de ING, falta de aclaración de los requisitos para poder acceder a los acuerdos, demora en las respuestas o la información a proporcionar, propuesta de unas comisiones diferentes y muy superiores al resto de participantes y, muy especialmente, ausencia de una justificación objetiva y criterios argumentados para tales propuestas, que fuesen comunicados de forma expresa e inequívoca a ING ante sus repetidas solicitudes. Todo ello tendría como resultado un trato discriminatorio hacia ING en relación con el resto de las entidades que integran los acuerdos y un perjuicio a su capacidad competitiva en el mercado de provisión de servicios de pago.
- (75) En consecuencia, los compromisos aprobados por el Consejo de la CNMC perseguían, de una parte, diseñar un sistema de comisiones no discriminatorio, basado en criterios objetivos y transparentes, y de la otra, establecer la respuesta de EURO 6000 ante cualquier solicitud de acceso a su red de cajeros realizada por cualquier otro operador.
- (76) Resulta necesario subrayar en este punto que, al contrario de lo que parece defender ING, la finalidad de los compromisos nunca fue establecer una obligación permanente de acceso a la red de cajeros de EURO 6000 ni un determinado nivel de las comisiones a pagar por el acceso a su red de cajeros, sino que la misma se establezca, como se ha indicado, de acuerdo con criterios transparentes, objetivos y no discriminatorios. En definitiva, el énfasis recayó en la metodología empleada para fijar las comisiones, y no en el nivel específico de las mismas, garantizando que tanto las respuestas como las tarifas ofrecidas por EURO 6000 a las distintas entidades bancarias se justifiquen sobre bases transparentes y equitativas.

#### **b) Periodo de vigencia y posibilidad de mantenimiento de los compromisos**

- (77) Por lo que se refiere, específicamente, al plazo de vigencia de los compromisos, el Consejo consideró que el plazo fijado de 3 años para los mismos era el adecuado para poder poner en práctica esos compromisos, garantizar su cumplimiento y poder verificar su correcto funcionamiento.
- (78) La posibilidad de ampliar el plazo inicial en dos años, reclamada por ING y aceptada por el Consejo, obliga ahora a analizar si se ha producido un cambio en la estructura o la regulación de los mercados que justifique o no el mantenimiento de los compromisos por dicho plazo adicional, pues se estableció de la siguiente forma:

*“Los compromisos tendrán una vigencia de 3 años desde la notificación a EURO 6000 de la Resolución del Consejo de la CNMC que acuerde la terminación convencional de este expediente.*

*Al término de dicho plazo, la CNMC valorará si se ha producido una modificación en la estructura o en la regulación de los mercados afectados que justifique la anulación, el mantenimiento o la adecuación de los compromisos por un periodo adicional de hasta un máximo de 2 años.”*

- (79) Pues bien, en este contexto resulta imprescindible tener en cuenta las diferentes actuaciones relacionadas con el sector financiero realizadas por la CNMC en los últimos años, tanto desde el ámbito de defensa de la competencia como desde la óptica de promoción de la competencia, tal y como se expondrá a continuación.

### **c) Actuaciones recientes de la CNMC en los mercados afectados**

- (80) Por lo que respecta, en primer lugar, a las **actuaciones propiamente de defensa de la competencia**, cabe destacar entre las más recientes llevadas a cabo por la CNMC, aparte del presente expediente sancionador concluido mediante terminación convencional, los expedientes de concentraciones relativas a las fusiones de BANKIA / CAIXABANK (C/1144/20) y BBVA / BANCO SABADELL (C/1470/24)<sup>18</sup>.
- (81) Resultan especialmente relevantes y necesarias para el análisis que nos ocupa, dado que en ambas concentraciones se ha examinado el mercado de cajeros automáticos. En este ámbito, particularmente por lo que se refiere al expediente de concentración ya finalizado de BANKIA y CAIXABANK, se observó un potencial impacto negativo para los clientes de terceras entidades que tenían suscritos acuerdos con BANKIA, como ING, BANCO SABADELL y las entidades pertenecientes a la red EURO 6000. El perjuicio provenía de una posible ruptura de estos acuerdos como consecuencia de la fusión, lo que supondría para los clientes de ambas entidades dejar de acceder a la red de cajeros en las condiciones en las que venían haciéndolo y tener que pagar una comisión que será más elevada que la que pagan actualmente en el marco de los acuerdos suscritos.
- (82) Para solucionar este posible daño a la competencia, CAIXABANK se comprometió, en primer lugar, a ofrecer a los clientes de las entidades con acuerdos con BANKIA acceso a los cajeros de BANKIA antes de la operación durante 18 meses en las mismas condiciones previstas en los acuerdos suscritos. En segundo lugar, en el caso de cierre de cajeros de BANKIA, CAIXABANK adquirió el compromiso de dar acceso a estos clientes al cajero de su propiedad más próximo al cerrado. Además, se estableció la obligación de señalar adecuadamente los cajeros afectados por estos compromisos, con el

---

<sup>18</sup> También pueden ser mencionados los expedientes de concentración de SERVIRED, SISTEMA 4B y EURO 6000 (C/0911/17) y UNICAJA BANCO / LIBERBANK (C/1194/21), sin que en estos casos se identificara problemática en el mercado de acceso a cajeros automáticos.

fin de que los clientes puedan identificarlos fácilmente. Dichas condiciones, junto con el resto de los compromisos de CAIXABANK, fueron considerados adecuados por parte de la CNMC para solucionar los problemas de competencia que presentaba la operación.

- (83) En cuanto a la duración de estos compromisos y, por tanto, de la obligación de garantizar el acceso transitorio a los cajeros, la CNMC consideró suficiente un período de 18 meses, contado a partir de la fecha de comunicación efectiva de la terminación del acuerdo. Dicho periodo de adaptación, más breve que el incluido en los presentes compromisos, se ha considerado por la CNMC adecuado y proporcionado en orden a minimizar el impacto sobre los perjudicados, en este caso los clientes y usuarios de cajeros automáticos, y al mismo tiempo permitir a las entidades financieras adaptarse a las nuevas condiciones del mercado tras las fusiones y la propia evolución del mercado de cajeros automáticos, sin prolongar indefinidamente las obligaciones asumidas.
- (84) Desde esta perspectiva, si bien pudiera estar justificada la mayor duración inicial de los compromisos impuestos a EURO 6000 por la apertura del propio expediente sancionador por prácticas contrarias a la LDC, no parece proporcionado ni coherente establecer plazos de duración tan divergentes (18 meses y 5 años) frente a una problemática similar dentro del mismo mercado.
- (85) De otra parte, por lo que se refiere a las **actuaciones de promoción de la competencia**, cabe mencionar el último informe aprobado por el Consejo de la CNMC el pasado 29 de octubre de 2024 denominado “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).
- (86) El mencionado informe contiene una serie de iniciativas y recomendaciones considerando, particularmente, a los habitantes de zonas con baja densidad de población y a determinados colectivos vulnerables, como las personas de edad más avanzada, que resultan la más afectadas por el proceso de digitalización experimentado por el sector financiero, con la consiguiente reducción del número de oficinas bancarias y, en consecuencia, la menor disponibilidad de puntos de acceso para la retirada de dinero en efectivo.
- (87) El estudio reconoce que el uso de efectivo como medio de pago se ha reducido 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”*.
- (88) Pues bien, la CNMC, para solucionar estos problemas de exclusión financiera de aquellos colectivos, apuesta decididamente por facilitar el desarrollo y uso de los servicios alternativos de “cashback” y “cash-in-shop”, a través de su regulación expresa, de programas de información y/o formación financiera, y de su implementación mediante tarjetas de crédito o débito.

- (89) En el mismo sentido, con anterioridad, el 14 de junio de 2022, la CNMC hizo público el “ESTUDIO SOBRE LA RETIRADA DE EFECTIVO EN CAJEROS AUTOMÁTICOS” de 14 de junio de 2022 (E/CNMC/003/21), en el que realizaba una serie de recomendaciones ante la evolución experimentada por el sector financiero en España como consecuencia del proceso de digitalización y reducción del número de oficinas bancarias y, consecuentemente, del número de cajeros.
- (90) En el estudio se constataba ya que el uso de efectivo como medio de pago se había reducido notablemente en los últimos años, con la pandemia como acelerador de una tendencia de más largo plazo. Así, en 2021, algo menos del 36% de los ciudadanos en España declaraban utilizar el efectivo como medio de pago más habitual, frente al 80% en 2014, y las tarjetas eran el medio de pago más habitual (54% de los ciudadanos declara que las tarjetas de débito son su medio de pago más habitual). No obstante, también se ponía de manifiesto que el empleo del efectivo seguía siendo importante como medio de pago, estando especialmente extendido entre las personas de mayor edad y aquellas con menores competencias digitales.
- (91) Entre las principales sugerencias, la CNMC recomendaba facilitar la retirada de efectivo en comercios como alternativa a los cajeros. En primer lugar, mediante el acceso a efectivo a través de servicios como el *cashback* y el *cash-in-shop*, poco desarrollados en España en comparación con otros países europeos, debido a la falta de regulación específica y el escaso interés de los operadores financieros. Por ello, se proponía establecer un marco normativo que regulara estos servicios, otorgando mayor seguridad jurídica y facilitando su desarrollo. En segundo lugar, promoviendo la instalación de terminales TPV en comercios minoristas, lo que no solo favorecería el desarrollo de estos servicios alternativos, sino que también ampliaría las opciones de pago para los ciudadanos.
- (92) En esta misma línea, y al margen de la CNMC, según la última Encuesta sobre Hábitos de Uso de Efectivo del Banco de España (2024), aunque el efectivo continúa siendo el medio de pago principal y más utilizado diariamente por la población española, especialmente en personas de más de 55 años y aquellas con estudios básicos, en el último año se observa una disminución en su uso diario (del 65% en 2023 al 57% en 2024) y un aumento en la posesión y uso de los medios de pagos digitales, con un uso mayor entre los más jóvenes y las personas con estudios medios y superiores (del 10% en 2023 al 13% en 2024).
- (93) Asimismo, con respecto a 2023, aumenta el porcentaje de personas que usan tarjeta diariamente pero no efectivo, de un 15% en 2023 a un 19% en 2024.
- (94) En relación con los pagos entre particulares, el dinero en efectivo es también el medio de pago principal (63%), seguido de Bizum (33%), que se posiciona como el segundo medio más utilizado entre particulares, lo que indica una creciente adopción de este servicio.
- (95) Todos los establecimientos aceptan el dinero en efectivo y aumenta la admisión de tarjetas y el pago mediante dispositivos móviles. En un 40% de los

establecimientos, la mayoría de los pagos se hacen con tarjeta, mientras que un 37% se hacen en efectivo.

- (96) Por lo que se refiere a la obtención de efectivo, en general, el cajero continúa siendo la principal fuente de obtención de efectivo. El uso de medios alternativos de obtención de efectivo (como el Cash-back o Correos cash) continúa siendo bajo, aunque su nivel de conocimiento ha aumentado en el último año.
- (97) En el mismo sentido, el informe del Observatorio de la Digitalización Financiera FUNCAS-KPMG “LA DIGITALIZACIÓN COMO EJE DE TRANSFORMACIÓN BANCARIA”, de julio de 2023, pone el acento sobre los nuevos hábitos de consumo y formas de pago, que se han instalado definitivamente en la sociedad estos últimos años. Señala, en particular, que los cambios más significativos son, el mayor uso de las aplicaciones móviles de los bancos, la utilización de las carteras digitales (e-wallets), los códigos QR, el pago contactless o un mayor uso del comercio electrónico. Así, desde 2019 hasta 2022 se ha podido observar un incremento del 7% en el número de transacciones de compras online en España, en detrimento de las compras en comercios físicos (que caen un 7%). Lo mismo sucede en el importe destinado a las compras online, que, si bien aumenta en menor cantidad, representa ya casi el 25% del de todas las transacciones.
- (98) El informe señala que este aumento del uso del comercio online se ha visto acompañado también de un cambio en los hábitos de pago. Pese a que el uso del efectivo sigue estando fuertemente arraigado culturalmente en España, con una ratio de utilización que sigue muy por encima de sus comparables europeos e incluso mundiales, y siendo el medio de pago más usado, ha disminuido su uso tanto en el pago en comercios físicos como entre particulares. En consecuencia, ha derivado en un aumento del uso de la tarjeta y las transferencias, así como del teléfono móvil como medio de pago. Sobre todo, se observa un menor uso del efectivo entre los menores de 40 años, destacando el uso de la tarjeta en el grupo comprendido entre los 25-39 años, así como el uso del móvil entre los menores de 24 años, mientras que entre los mayores de 55 años sigue predominando fuertemente el uso del efectivo en comparación con las nuevas generaciones.
- (99) Destaca también la aparición de nuevos medios de pago, entre los que destacan productos como el Buy Now, Pay Later (BNPL, el cual se espera que crezca un 157% hasta 2027), o Bizum (que se considera como modelo para crear un mercado único de pagos europeo).

#### **3.2.1.4. Conclusiones**

- (100) De todo lo expuesto anteriormente, se puede concluir, en primer lugar, que resulta evidente que, como ya se ponía de manifiesto en la Resolución de 2 de noviembre de 2021, la llegada del COVID-19 ha acelerado el proceso de digitalización de forma significativa en el sector de provisión de servicios financieros, afectando especialmente a los servicios de pago, lo que ha llevado a muchos consumidores a modificar sus hábitos de consumo.
- (101) Según los recientes estudios mencionados anteriormente, en los últimos años la digitalización de la banca española ha alcanzado al 70% de la población, el uso

de la banca digital ha aumentado un 30% desde la pandemia y el porcentaje de operaciones de pagos digitales se ha doblado en tres años. Aunque el efectivo sigue siendo el medio de pago dominante de las operaciones totales, especialmente entre personas mayores y con menores competencias digitales, su uso tanto en comercios físicos como entre particulares ha disminuido, como consecuencia de un mayor uso del comercio electrónico, el consiguiente aumento del uso de la tarjeta y las transferencias y la irrupción de nuevos medios de pago, (e-wallets o carteras digitales, aplicaciones móviles, los pagos mediante códigos QR, pago contactless, Bizum). En consecuencia, teniendo en cuenta los grupos poblacionales que hacen uso de efectivo, puede esperarse que en los próximos años continúe, gradualmente, la tendencia decreciente del uso de efectivo como método de pago.

- (102) Asimismo, según los mismos estudios, los bancos 100% digitales han logrado una cuota de mercado del 30%, con un crecimiento de más de un 60% en apenas 3 años. Igualmente, como consecuencia de lo antedicho, 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. Todo ello apuntaría a que la relevancia de este activo a la hora de escoger banco estaría disminuyendo.
- (103) En segundo lugar, también resulta manifiesto que la CNMC, en los últimos años, ha venido apostando y promocionando de forma decidida el desarrollo y uso de los servicios alternativos de pago, incluso en las zonas o para los colectivos más vulnerables, en los que el problema de la retirada de efectivo está más presente. En este marco, la CNMC ha impulsado mediante diversas recomendaciones la adopción de tecnologías para favorecer mayores niveles de acceso a efectivo. Estos servicios no solo ofrecen una alternativa a los cajeros automáticos tradicionales, sino que también contribuyen a la inclusión financiera al acercar herramientas accesibles a diferentes segmentos de la población. Asimismo, se considera que la diversificación de los medios de pago fomenta la innovación y la entrada de nuevos actores al mercado, lo que puede traducirse en mejores condiciones para los consumidores, como tarifas más bajas y mayor variedad de servicios, por lo que el respaldo de la CNMC a estas iniciativas estaría alineado con su objetivo de promover la competencia.
- (104) Como consecuencia del anterior contexto, la duración de los compromisos que se ha considerado apropiada por el Consejo de la CNMC en las operaciones de concentración que afectan al sector bancario y en los que se había detectado un riesgo de exclusión en el mercado de cajeros automáticos, se ha limitado a 18 meses. Dicho periodo de adaptación se ha considerado razonable en orden a minimizar el impacto sobre los perjudicados, en este caso los clientes y usuarios de cajeros automáticos, y al mismo tiempo permitir a las entidades financieras adaptarse a las nuevas condiciones del mercado tras las fusiones y la propia evolución del mercado, sin prolongar indefinidamente las obligaciones asumidas.
- (105) Por último, resulta crucial tener presente que la finalidad de los compromisos impuestos en la Resolución de 2 de noviembre de 2021 nunca fue imponer una obligación indefinida de acceso a cajeros ni un determinado nivel de comisiones a pagar por el acceso a dichas redes de cajeros, sino establecer, de una parte, un sistema de comisiones no discriminatorio, basado en criterios objetivos y

transparentes y, de otra, regular la respuesta de EURO 6000 ante cualquier solicitud de acceso a su red.

- (106) En conclusión, y tras un análisis exhaustivo de la evolución reciente de los mercados afectados, así como de los precedentes establecidos por la CNMC, se considera que **no ha habido una modificación de la estructura, condiciones o la regulación del mercado de cajeros automáticos que justifique el mantenimiento de los presentes compromisos más allá de la duración primaria de los compromisos**, es decir, tres años, dado que, como se ha podido comprobar, **el mercado ha seguido la evolución ya constatada en la Resolución de 2 de noviembre de 2021**, por lo que no existe una razón de interés general que justifique dicha prórroga.
- (107) No obstante, una vez decaiga la vigencia de los compromisos, se recuerda que las partes deberán seguir cumpliendo y **compitiendo de conformidad con el marco normativo de defensa de la competencia** y, en particular, **con los principios establecidos en la Resolución de 2 de noviembre de 2021**. Por lo que, en último término, **EURO 6000 deberá garantizar que, en el acceso a su red de cajeros automáticos, no dispensa un trato discriminatorio o dilatorio a los solicitantes de dicho acceso**.

### 3.2.2. En relación con el cumplimiento de los compromisos

- (108) Esta Sala considera que EURO 6000 ha dado trámite a todas las solicitudes que le han sido cursadas, siguiendo el procedimiento y plazos establecidos en los compromisos. Por lo que se refiere a ING, EURO 6000 también ha aplicado el procedimiento y las condiciones económicas establecidas en los compromisos. Asimismo, ha publicado en su página web aquella información relativa a los acuerdos alcanzados y la información sobre el sistema de comisiones vigentes, la cual ha sido mantenida actualizada hasta la fecha y ha remitido semestralmente los informes sobre las solicitudes recibidas y la aceptación o rechazo de la oferta vinculante a que hacían referencia los compromisos.

### 3.2.3. En relación con la aclaración propuesta de la Resolución de 28 de junio de 2023

- (109) Por último, en cuanto a la aclaración propuesta por ING sobre la Resolución de 28 de junio de 2023, lo razonable, como ING mantiene, es tener en consideración los cajeros puestos efectivamente a disposición de la red EURO 6000 por las entidades, independientemente del número total de cajeros disponibles de la entidad, puesto que es el parámetro que tiene sentido considerar cuando se valora la aportación a la red de los posibles nuevos entrantes.
- (110) De acuerdo con lo anterior, hubiera sido apropiado modificar la Resolución de 28 de junio de 2023 en tal sentido. No obstante, teniendo en cuenta, de una parte, que la aplicación de las comisiones por parte de EURO 6000 ha sido acorde con la interpretación considerada razonable y, de otra, que se considera innecesario prorrogar los compromisos, no se considera necesaria un pronunciamiento expreso en tal sentido.

### 3.2.4. Conclusión

- (111) A la vista de todo lo actuado esta Sala considera que no procede la prórroga durante dos años adicionales de los compromisos establecidos en la Resolución de 2 de noviembre de 2021 por las razones expuestas con anterioridad.
- (112) Asimismo, esta Sala considera que procede, tal como propone la DC, dar por finalizado el expediente de vigilancia.

## 4. RESUELVE

**Único.** Declarar el cierre de la vigilancia de la Resolución del Consejo de la CNMC de 2 de noviembre de 2021 en el marco del expediente S/0034/19 EURO 6000.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y notifíquese a las partes interesadas, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.

Certifica en Madrid, a la fecha de la firma digital  
El Secretario del Consejo

Miguel Bordiu García-Ovies