

# Análisis económico de las comisiones bancarias, su régimen jurídico y su relevancia para la estabilidad financiera

Alejandro Ferrer y Álvaro Pereda

BANCO DE ESPAÑA

Los autores pertenecen a la Dirección General de Estabilidad Financiera, Regulación y Resolución. Agradecen a Lorena Barreiro, Enrique Barrueco, María José García y Nieves Prieto el intercambio de ideas sobre la cuestión, así como los comentarios recibidos para este documento de Ángel Estrada, Daniel Pérez Cid, Carlos Pérez Montes, José García Alcorta, José María Serena y Nadia Lavín, y también de un evaluador anónimo, además del apoyo de Javier García Villasur. [Formulario](#) de contacto para comentarios.

Este artículo es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente la opinión del Banco de España o del Eurosistema.



## Resumen

El presente trabajo analiza la evolución reciente de los ingresos por comisiones para las entidades españolas y su régimen jurídico de aplicación. Las principales conclusiones destacan la relevancia creciente de los servicios de pago, la evolución general al alza de estos ingresos en España, en convergencia con el entorno europeo –aunque aún menores–, y el papel que aquellos pueden tener para sostener la rentabilidad y la solvencia de las entidades en períodos recesivos. Se observa, además, una tendencia al establecimiento de nuevas comisiones. En el ámbito regulatorio, existen iniciativas recientes orientadas a garantizar el acceso al servicio de retirada de efectivo en cajeros, a incorporar normas para considerar determinados servicios bancarios como universales, a reducir la brecha digital o a garantizar el cumplimiento de las obligaciones previstas en relación con las cuentas de pago básicas. La normativa vigente, no obstante, no otorga competencias al Banco de España para autorizar, denegar o limitar el importe de las comisiones. El fortalecimiento de este canal de ingresos puede contribuir positivamente a la estabilidad del sector, pero puede también generar algunos riesgos, como favorecer la migración de clientes hacia nuevos operadores digitales o afectar a la inclusión financiera, así como impactar negativamente en la reputación de las entidades.

**Palabras clave:** comisiones bancarias, negocio bancario, estabilidad financiera, regulación.

## 1 Introducción

Las comisiones generadas han ganado relevancia como fuente de ingresos para las entidades españolas en los últimos años, en especial las relativas a los servicios de pago. Este hecho forma parte de un proceso de convergencia a nivel europeo, en el que se ha recortado la diferencia existente con la media europea mediante su aumento paulatino<sup>1</sup>.

Este proceso de convergencia ha contribuido a mitigar el deterioro de la rentabilidad de las entidades, pero ha ocasionado también un mayor debate público sobre su cantidad, formulación y coste para los clientes. Y esto ocurre en medio de un cambio

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, entre 2015 y 2021 la diferencia en la ratio de comisiones sobre activo para los negocios en España se ha reducido en cerca de un 27 % con el promedio de las tasas de Alemania, Francia, Italia y Países Bajos (estos últimos, a nivel consolidado).

de modelo, motivado por la mayor digitalización de los servicios y condicionado por la aparición de nuevos operadores financieros<sup>2</sup>.

La evidencia, a nivel europeo, indica que las comisiones, al igual que el margen de intereses, son sensibles al ciclo económico. Sin embargo, aunque existe una cierta heterogeneidad entre tipologías de servicio bancario y de entidad financiera, las comisiones muestran, en general, una mayor resistencia ante escenarios adversos que el margen de interés. En este sentido, un mayor peso de estas puede proteger la solvencia ante determinados escenarios adversos<sup>3</sup>.

Este comportamiento sugiere que un mayor peso de las comisiones en los resultados de las entidades podría considerarse *a priori* positivo desde una perspectiva de estabilidad financiera, particularmente si la rentabilidad adicional se traduce en una mayor acumulación de capital. No obstante, esta evolución puede venir acompañada de aspectos no deseables, como una mayor exclusión financiera, dificultades en el uso de ciertos medios de pago o una migración de los clientes hacia otros proveedores y servicios. Aunque sus probabilidades de materialización y de severidad son inciertas, estos riesgos podrían acabar generando un coste en la reputación de las entidades ante sus clientes, en detrimento de la rentabilidad a largo plazo.

Con el fin de contribuir al análisis de esta cuestión, el presente documento repasa la situación actual y las perspectivas de futuro de los ingresos por comisiones en España en términos económicos, y analiza el marco regulatorio vigente —que no otorga competencias al Banco de España para autorizar, denegar o limitar el importe de las comisiones bancarias— y sus tendencias más recientes. La organización del resto del documento atiende a estas dos perspectivas. Primero se presentan los aspectos económicos, posteriormente los normativos y, por último, se presenta un breve análisis sobre la evolución de las comisiones bancarias. Se incluye al final un anejo con información complementaria del análisis econométrico.

## 2 Aspectos económicos

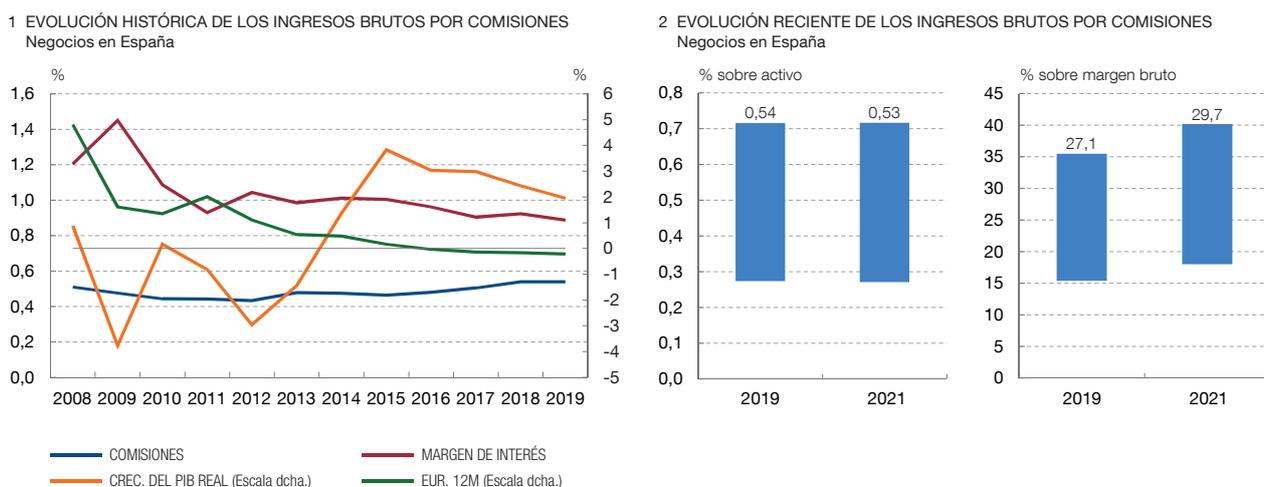
### 2.1 Evolución reciente y situación actual

Las comisiones han sido tradicionalmente una fuente de ingresos estable, pero secundaria, para las entidades españolas, que tienen en el margen de interés su principal componente de ingresos ordinarios. Con la tendencia a la baja de los tipos

---

2 Como muestra, puede señalarse el aumento del 10,6% interanual registrado en diciembre de 2021 por el índice de precios de las comisiones bancarias y de oficinas de correo (véase *Índice de precios de consumo, comisiones bancarias y de oficinas de correo 2021*, del Instituto Nacional de Estadística).

3 Véanse *Banco Central Europeo (2016 y 2017)*.

**EVOLUCIÓN COMPARADA DE LOS INGRESOS BRUTOS POR EL TOTAL DE COMISIONES (a)**

FUENTE: Banco de España.

a Los ingresos por comisiones y por margen de interés se presentan divididos por el total activo. Las columnas flotantes del panel derecho representan el intervalo de valores entre los percentiles 15 y 85 de la muestra de entidades de depósito españolas, y el valor mostrado en la parte superior es la media agregada del conjunto de todas ellas.

de interés, en valores negativos desde mediados de 2014, y la consecuente compresión del margen unitario, así como con el proceso progresivo de reducción y saneamiento de los balances bancarios, la obtención de ingresos por medio de las comisiones bancarias se ha revelado como una oportunidad para sostener la rentabilidad.

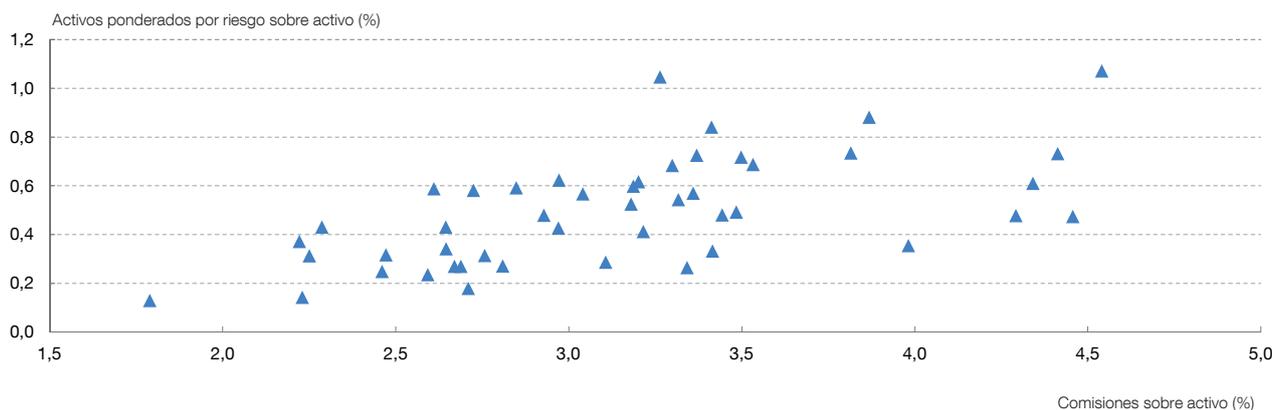
El gráfico 1.1 muestra la evolución en España de las comisiones brutas sobre activo para el conjunto de las entidades de depósito españolas significativas<sup>4</sup> y no significativas desde el fin del período recesivo de la Gran Crisis Financiera iniciada en 2008, así como otras variables de interés: el margen de interés sobre activo, el crecimiento del PIB real y el euríbor a doce meses. A diciembre de 2019, antes del impacto de la crisis sanitaria, los ingresos brutos por comisiones<sup>5</sup> alcanzaban el 0,54 % del activo, con una tendencia alcista en los últimos años, acompañada por el descenso de los tipos de interés y la recuperación de la actividad. De forma similar, los ingresos por margen de interés se situaban en 2019 en el 0,89 %, en este caso presentando una ligera tendencia a la baja.

El gráfico 1.2 muestra la evolución en la ratio de comisiones brutas sobre activo entre 2019 y 2021, con una pequeña caída provocada por la crisis sanitaria del

4 Por entidades significativas se entiende aquellas bajo supervisión directa del Banco Central Europeo (Mecanismo Único de Supervisión).

5 Es decir, netos de los gastos por comisiones incurridos por las entidades.

Gráfico 2

**RELACIÓN ENTRE INGRESOS BRUTOS POR EL TOTAL DE COMISIONES Y RIESGO OPERACIONAL (a)**

FUENTE: Banco de España.

a Datos a diciembre de 2021. Los ingresos por comisiones sobre activo representan negocios en España, mientras que los activos ponderados por riesgo están disponibles a nivel consolidado, por lo que incluyen negocios en el extranjero. Para evitar que distorsionen la relación, se han excluido del gráfico las entidades con mayor actividad internacional.

0,54 % al 0,53 %. Cabe señalar, no obstante, que, en relación con el margen bruto, el peso de las comisiones creció del 27,1 % al 29,7 % como consecuencia de la mayor resistencia al deterioro económico de esta fuente de ingresos. Este incremento en el peso de las comisiones es generalizado y se observa en el conjunto de la distribución de entidades, como muestra el aumento en los percentiles 15 y 85.

Como contrapunto a este fortalecimiento de los ingresos por comisiones, cabe señalar que la prestación de servicios bancarios va acompañada de la asunción de ciertos riesgos operacionales. El gráfico 2 muestra, para el conjunto de las entidades significativas y no significativas, una relación positiva entre una mayor generación de comisiones y un mayor riesgo operacional, medido este último en términos de sus correspondientes activos ponderados por riesgo, divididos por el total activo<sup>6</sup>.

Los ingresos por comisiones pueden diferenciarse atendiendo a las distintas tipologías de servicios de las que provienen, como los vinculados a los servicios de pago, a los recursos distribuidos pero no gestionados (lo que incluye, en especial, la comercialización de productos de terceros, como fondos o seguros), a la gestión de valores, a la custodia y asesoramiento financiero, o los relacionados con divisas o materias primas, entre otros. A diciembre de 2021, las dos categorías principales en términos de ingresos por comisiones para las entidades españolas son los servicios de pago, con un 31,2 % del total, seguidos muy de cerca por los recursos distribuidos pero no gestionados, con un 28,1 % del total.

<sup>6</sup> Esta relación positiva es coherente con el hecho de que, en la actualidad, para riesgo operacional, tanto bajo el método estándar como bajo el indicador básico, los activos ponderados por riesgo son función de los ingresos brutos (que incluyen los ingresos por comisiones).

A continuación se analizan con mayor detalle los ingresos por servicios de pago, dada la mayor relevancia pública que han alcanzado en los últimos tiempos, con una mención breve al final de la sección a los ingresos por recursos distribuidos pero no gestionados.

Los ingresos por comisiones relativas a servicios de pago resultan de particular interés, por varias razones. Por un lado, los servicios de pago protagonizan en la actualidad un cambio significativo de su modelo operativo como consecuencia de su creciente digitalización<sup>7</sup>. La respuesta de los clientes a este nuevo modelo supone el mayor reto, en especial ante la aparición de los nuevos operadores digitales (*fintech* y *bigtech*)<sup>8</sup>, impulsados por la liberalización recogida en la Directiva europea de Servicios de Pago II (PSD2)<sup>9</sup>. Aunque estos nuevos competidores cuentan todavía con un peso testimonial en la concesión de crédito en las economías de nuestro entorno, como se observa en el gráfico 3, presentan un crecimiento sostenido, y su modelo de negocio tiene la particularidad de poder ofrecer servicios de pago a menor coste gracias a una infraestructura técnica más eficiente y a la potencial monetización de la información de uso de sus clientes.

Además, cabe esperar que la irrupción de nuevos mecanismos de pago de naturaleza digital, como las transferencias inmediatas, de uso cada vez más frecuente en España, y que pronto podrían emplearse también como sustitutas del pago con tarjeta en comercios, induzca una transformación del propio modelo de pagos que se propague de forma natural al modelo de cobro de comisiones asociadas. Mención especial merece la posible emisión de un euro digital por parte del BCE, que en julio de 2021 aprobó la realización de un estudio sobre su viabilidad, diseño, riesgos y requerimientos operativos y legales que comenzará en octubre y se prolongará durante dos años<sup>10</sup>. En función de su diseño final, este instrumento de pago, que abarcaría también las transacciones entre particulares y comercios, podría tener una incidencia significativa sobre los ingresos por comisiones<sup>11</sup>. Aun cuando la forma y el grado en que la banca tradicional se verá afectada por estas innovaciones son todavía

---

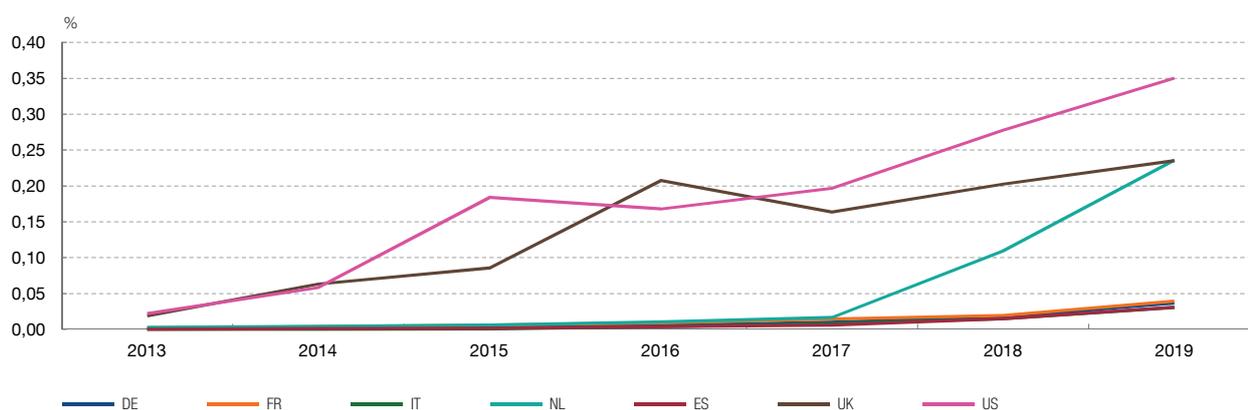
7 Las nuevas facilidades tecnológicas pueden dar lugar, de hecho, a la formulación de nuevos modelos de negocio. Véase Martínez Resano (2021).

8 De manera informal, *fintech* hace referencia a entidades que ofrecen innovación en la prestación de servicios financieros a través de las nuevas tecnologías digitales, mientras que *bigtech* hace referencia a las grandes corporaciones tecnológicas con una fuerte presencia en el uso habitual y general de dispositivos y de servicios digitales.

9 Transpuesta en 2018 al ordenamiento jurídico español, obliga a los bancos a permitir que otros proveedores de servicios de pago accedan a las cuentas de pago de sus clientes.

10 Véanse [Banco Central Europeo \(2020 y 2021\)](#).

11 La creación de un «monedero digital» de carácter personal, no vinculado a ninguna entidad, en el que acumular el euro digital puede tener un impacto notable sobre el sistema financiero, en especial en un entorno de tipos de interés muy bajos. Según la última [Encuesta Financiera de las Familias \(2017\)](#), el 93,8% de los hogares españoles disponen de una cuenta o depósito utilizable para realizar pagos, con un saldo mediano de 4.100 euros, que desciende hasta los 2.000 euros en el caso de los menores de 35 años. Estos depósitos serían susceptibles de ser transferidos, al menos parcialmente, al euro digital, lo que podría tener un impacto significativo más allá de las comisiones bancarias, en ámbitos como la transmisión de la política monetaria o la prevención del blanqueo de capitales. Véase el [recuadro 2.3 del Informe de Estabilidad Financiera de primavera de 2021](#).

EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO *BIGTECH* Y *FINTECH* (a)

FUENTE: Cornelli *et al.* (2020).

a El gráfico presenta, a nivel consolidado, la ratio del crédito concedido por los operadores *fintech* y *bigtech* sobre el crédito total a entidades no financieras concedido por el sector financiero tradicional. Datos disponibles hasta 2019. DE: Alemania, FR: Francia, IT: Italia, NL: Países Bajos, ES: España, UK: Reino Unido, US: Estados Unidos.

inciertos, en todo caso parece razonable esperar que la obtención de ingresos por la prestación de servicios de pago deba adaptarse a un cambio operativo sustancial<sup>12</sup>.

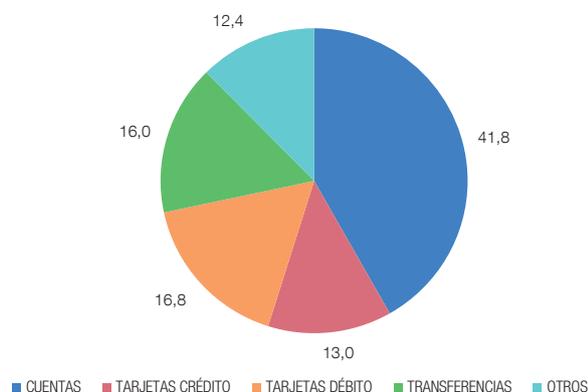
Por último, la relevancia de las comisiones aplicables a los servicios de pago se debe también a que son responsables de un importante volumen de quejas y de reclamaciones por parte del cliente medio bancario<sup>13</sup>, y también a que inciden directamente sobre aspectos como la exclusión financiera o las preferencias en el uso de medios de pago.

En lo que respecta a la composición de las comisiones por servicios de pago, el gráfico 4 muestra la distribución de los ingresos brutos por comisiones asociadas a servicios de pago para la muestra de entidades significativas, con datos a diciembre de 2021.

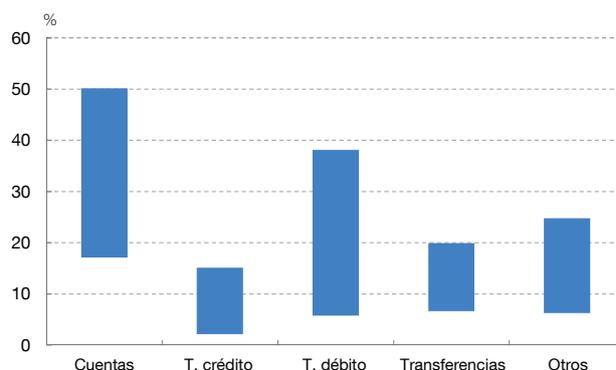
En agregado, el componente principal entre las tipologías identificadas son las comisiones derivadas de las cuentas corrientes (41,8 % del total), seguido de las tarjetas de débito (16,8 %), las transferencias (16 %) y, por último, las tarjetas de crédito (13 %). Los demás servicios suman el 12,4 % restante. La dispersión entre entidades

12 Véase Senabre *et al.* (2021) para un análisis de algunos de los retos asociados a esta transformación operativa.

13 Por ejemplo, el Departamento de Conducta de Entidades del Banco de España ha registrado en los últimos años un importante incremento de reclamaciones en materia de comisiones por prestación de servicios financieros, que se deriva de manera principal de las vinculadas a la prestación de los servicios asociados a la cuenta corriente. Así, en 2019 se tramitaron 1.545 expedientes relacionados con estas cuestiones, 2.964 en 2020 (un incremento del 91 % respecto al año anterior), y para el primer semestre de 2021 el dato provisional es de 2.226 expedientes (lo que, extrapolando datos a una cifra anual, supone un incremento, a su vez, del 50 % respecto del ejercicio anterior).

**COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS BRUTOS EN ESPAÑA POR COMISIONES DE SERVICIOS DE PAGO (a)**1 DISTRIBUCIÓN DE LAS COMISIONES, POR TIPO DE SERVICIO DE PAGO  
Negocios en España, %

2 DISPERSIÓN DEL PESO DE LAS COMISIONES, POR DISTINTOS SERVICIOS DE PAGO



FUENTE: Banco de España.

a Datos a diciembre de 2021. En el panel derecho, las columnas flotantes representan el intervalo de valores entre los percentiles 15 y 85 de la muestra de entidades de depósito españolas.

en los distintos servicios es significativa, lo que refleja la diversidad de aproximaciones comerciales, siendo destacable la heterogeneidad en el peso relativo de las tarjetas, tanto de débito como de crédito, como consecuencia de las distintas estrategias de bonificación por vinculación existentes en el mercado.

Por último, en relación con los servicios de pago, es útil recordar que la prestación de servicios de pago también ocasiona a las entidades costes operativos diversos y en distinto grado<sup>14</sup>, derivados del uso necesario de infraestructuras del mercado financiero, encargadas de gestionar y de operar los sistemas a través de los cuales las entidades se intercambian, compensan y liquidan las transferencias y adeudos directos. Estos sistemas definen sus normas de funcionamiento incluyendo los costes que las entidades deben asumir por participar en ellos y por liquidar operaciones<sup>15</sup>. Además, para intercambiar operaciones, las entidades deben

14 El coste puede variar por entidad dependiendo de si esta ha optado por liquidar las operaciones de forma directa o indirecta a través de un agente liquidador, del volumen de operaciones liquidadas o de otras consideraciones.

15 En España, la mayor parte de las transferencias y adeudos directos se procesan a través del Servicio Nacional de Compensación Electrónica (SNCE), gestionado en la actualidad por Iberpay, a excepción de la operativa «on-us», en la que coinciden las entidades del ordenante y del beneficiario de la operación de pago, y que, por tanto, se liquidan directamente en los libros de esa entidad. El SNCE cuenta además con pasarelas que conectan con otras infraestructuras europeas para transferencias SEPA transfronterizas, como STEP2, RT1 o el servicio TIPS de TARGET2. Otra alternativa es la ejecución de transferencias urgentes, conocidas habitualmente como «órdenes de movimientos de fondos» (OMF) o «transferencias Banco de España», que se liquidan en TARGET2. Las transferencias internacionales y en divisas se procesan a través de redes de corresponsalía establecidas por cada entidad con la firma de contratos de servicios, que pueden ser recíprocos o no.

utilizar redes de comunicación financiera y proveedores de servicios técnicos<sup>16</sup> que los conecten a dichas infraestructuras y a sus corresponsales en la cadena de pago.

Por su parte, en lo que respecta a los ingresos por recursos distribuidos pero no gestionados, las dos principales fuentes de ingresos son la comercialización de fondos (55,9% del total) y la de seguros (40,2%). Cabe subrayar su importancia para las entidades españolas, con un peso sobre el total muy cercano al de los ingresos por servicios de pago, así como el hecho de que, al menos inicialmente, son menos susceptibles de verse afectados por la aparición de los nuevos competidores digitales de la banca tradicional, pues son precisamente la red comercial de esta y la venta cruzada con otros productos bancarios los elementos que fomentan principalmente el rendimiento significativo de esta clase de comisiones. A más largo plazo, no obstante, si los nuevos operadores llegasen a alcanzar una mayor base de clientes, podrían competir también por esta clase de servicios de comercialización y por sus ingresos asociados.

## 2.2 Regularidades empíricas

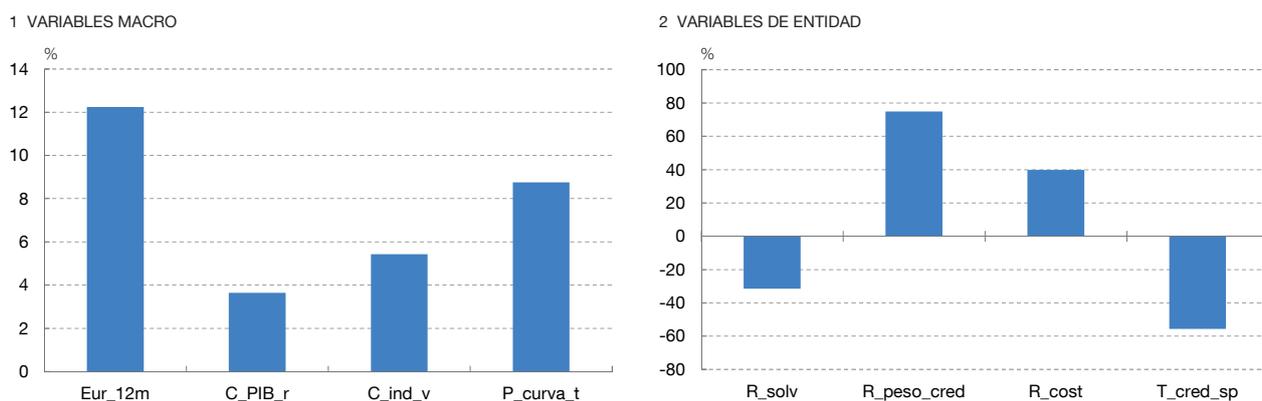
En esta sección se estudia, desde una perspectiva empírica, la relación de los ingresos por comisiones con el ciclo económico y también con las características de las entidades. Para ello, se ha considerado un panel de entidades significativas, de frecuencia anual, que abarca desde 2000 hasta 2019, con el objetivo de recoger el comportamiento a lo largo de una ventana suficientemente larga que contenga períodos de expansión y de recesión. El panel no va más allá de 2019 para evitar que los efectos de la pandemia de COVID-19 (caída sin precedentes recientes de la actividad económica en un solo año y, al mismo tiempo, aplicación de un ambicioso paquete de medidas de apoyo) distorsionen los resultados.

La variable del lado izquierdo de las regresiones es el total de los ingresos brutos por comisiones, relativizándola por el total del activo para tener una aproximación a las comisiones unitarias medias. Los datos provienen de los estados reservados y hacen referencia a los negocios en España. Se consideran dos análisis: uno dedicado al efecto de las variables macro y otro al de las variables de entidad. El gráfico 5 muestra las elasticidades<sup>17</sup> de las variables más relevantes en sendos

---

16 Ejemplos de estos proveedores son SWIFT, Movistar o SIA. SWIFT es uno de los proveedores de servicios de red en los principales sistemas de pago europeos, como TARGET2 (TIPS), STEP2 y el propio SNCE (junto con Movistar). SWIFT es, además, la red a través de la cual las entidades envían las transferencias en divisas a sus corresponsales.

17 Es decir, el incremento relativo que la variable dependiente, comisiones sobre activo, experimentaría ante un incremento relativo dado en una determinada variable explicativa, manteniendo fijas las demás, medido en términos del incremento relativo de la segunda. Por ejemplo, una elasticidad del 25% significa que la variable dependiente se incrementará en la cuarta parte de lo que lo haga la variable explicativa, bajo las consideraciones anteriores.

**ELASTICIDADES DE LA RATIO DE TOTAL COMISIONES SOBRE ACTIVO CON RESPECTO A LAS VARIABLES MÁS RELEVANTES EN LOS EJERCICIOS EXPLORATORIOS DE REGULARIDADES EMPÍRICAS (a)**


FUENTE: Elaboración propia.

a Elasticidades marginales obtenidas de forma separada en cada ejercicio. Todas las variables son estadísticamente significativas ( $p$ -valor  $< 0.1$ ). En el caso del ejercicio sobre variables de entidad, estas entran en el modelo retardadas en un período. Las variables consideradas son las siguientes: Eur\_12m, euríbor a doce meses; C\_PIB\_r, crecimiento del PIB real; C\_ind\_v, crecimiento del índice de precios de la vivienda; P\_curva\_t, pendiente de la curva de tipos: diferencia entre el tipo del bono a diez años y el euríbor a doce meses; R\_solv, fondos propios sobre activo; R\_peso\_cred, crédito sobre total activo; R\_cost, costes financieros sobre pasivo financiero; T\_cred\_sp, tipo medio del crédito al sector privado.

ejercicios, cuyos principales resultados se comentan a continuación. Puede encontrarse información complementaria en el anejo<sup>18</sup>.

En lo que respecta al primer ejercicio, se consideran en el lado derecho de la regresión variables que recojan la evolución de la actividad económica, para estudiar la sensibilidad cíclica de las comisiones brutas, un aspecto de interés desde una perspectiva de estabilidad financiera. Además, se incluye una variable de efectos fijos de entidad, para captar sus distintos modelos de negocio<sup>19</sup>.

Los resultados evidencian un marcado comportamiento cíclico de los ingresos por comisiones en España. Así, se obtienen coeficientes positivos y estadísticamente significativos al crecimiento del PIB real, al crecimiento del índice de la bolsa de Madrid y al crecimiento del precio de la vivienda, mientras que la tasa de desempleo no presenta un efecto significativo.

En cuanto al efecto de los tipos de interés, el coeficiente es positivo y significativo tanto al tipo de interés de corto plazo, representado por el euríbor a doce meses, como a la pendiente de la curva de tipos, representada por la diferencia entre el tipo a diez años y el propio euríbor a doce meses. Ello sugiere que, históricamente, y dado un punto del

18 En el anejo se recoge, además de los resultados de las regresiones con todas las variables independientes consideradas (modelos completos), que se analizan en esta sección, los resultados de regresiones adicionales con un subconjunto de variables independientes (modelos reducidos).

19 La estimación se ha llevado a cabo por el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) robustos a heterocedasticidad y autocorrelación.

ciclo económico, es en este entorno donde las entidades pueden acomodar precios mayores para dichos servicios, y obtienen por ello un mayor rendimiento.

Por último, existe una relación estadísticamente significativa y de signo negativo con el crecimiento del crédito agregado nacional. Este hecho, una vez que se ha controlado por la situación del ciclo y por el nivel de tipos, refleja probablemente la mayor estabilidad de las comisiones<sup>20</sup> y el hecho de que el crédito es el componente principal del activo para las entidades españolas, por lo que una caída del primero induce de forma inmediata una caída del segundo, que actúa como denominador en la ratio estudiada.

El segundo análisis empírico realizado sobre este panel de bancos pretende estudiar qué características de las entidades se vinculan con el rendimiento bruto obtenido por las comisiones. Para ello, se considera una regresión que incluye algunas de las características más relevantes de la entidad (solventia, liquidez, riesgo, rentabilidad y perfil de negocio) y, además, efectos fijos de entidad y de tiempo, para aislar los condicionantes cíclicos<sup>21</sup>.

Los resultados obtenidos revelan varios hechos de interés. La solventia presenta una incidencia estadísticamente significativa y con signo negativo, lo que sugiere que las entidades más débiles tienden a impulsar el cobro de comisiones, posiblemente como mecanismo para reforzar su rentabilidad y su solventia. El efecto es también significativo para el peso del crédito en el activo, en este caso con signo positivo, lo que sugiere una mayor capacidad de generación de ingresos por comisiones en aquellas entidades con una mayor orientación hacia la banca tradicional<sup>22</sup>. Por el contrario, la distribución de dicha inversión crediticia entre clientes minoristas y mayoristas no presenta un efecto significativo.

En lo que respecta a la rentabilidad, la rentabilidad sobre el activo (ROA, por sus siglas en inglés) no muestra una incidencia significativa, probablemente porque incorpora también otros ingresos no ordinarios, pero sí lo hacen dos métricas de rentabilidad más vinculadas al negocio tradicional. Así, las entidades que obtienen una menor rentabilidad sobre el crédito concedido al sector privado tienden a obtener mayor rendimiento por comisiones. También existe una relación significativa, en este caso de signo positivo, con el coste del pasivo, de forma que las entidades con un coste mayor tienden a obtener también un rendimiento por comisiones más alto. La combinación de ambas sensibilidades puede reflejar una estrategia comercial

---

20 Por ejemplo, la demanda regular de servicios de pago por parte de los clientes de una entidad no se ve fuertemente afectada por un aumento o una disminución moderada de la posición crediticia de los primeros con la segunda.

21 Como en el caso anterior, la estimación se ha llevado a cabo por MCO robustos a heterocedasticidad y autocorrelación.

22 Este resultado sobre el crédito se concilia con el anterior (donde el signo era negativo) si se tiene en cuenta que en este caso es una comparación entre entidades dado un punto del tiempo, de forma que aquellas con mayor actividad crediticia tienen también mayor rendimiento por comisiones. A nivel agregado y a lo largo del tiempo, no obstante, y debido a la mayor estabilidad de las comisiones, una caída del crédito, y todo lo demás igual, induce un aumento en la ratio de comisiones sobre activo.

en la que se equilibraría el margen unitario obtenido por la intermediación crediticia con los ingresos por comisiones obtenidos de la prestación de servicios bancarios.

Por su parte, el número (relativo al volumen de crédito) de empleados presenta un coeficiente positivo y significativo, de forma coherente con el hecho de que esto refleja probablemente una mayor red comercial, lo que favorece una mayor prestación de algunos servicios bancarios, y con ellos la obtención de las comisiones asociadas.

Por último, la situación de liquidez no presenta tampoco una incidencia significativa, como tampoco lo hace el crecimiento del crédito individual de cada entidad, una vez que se ha controlado por su evolución cíclica agregada a través de los efectos fijos.

### 2.3 Comparación internacional

Resulta de interés comparar la situación de las comisiones bancarias en España con la de otros países del entorno europeo, sobre todo para identificar potenciales características distintivas. La información internacional disponible está, no obstante, a nivel consolidado de todos los grupos bancarios y entidades individuales del país (lo que incluye las comisiones provenientes de las filiales de fuera del país)<sup>23</sup>.

Con todo, el gráfico 6 compara los ingresos netos por comisiones sobre el total activo (panel izquierdo) y sobre el margen bruto (panel derecho) para una muestra de las principales economías de la zona del euro, así como para el agregado de esta, para diciembre de 2015 y diciembre de 2021, con el fin de capturar la evolución reciente de estas métricas hasta antes de la crisis sanitaria.

En lo relativo a la capacidad de generación de comisiones, el panel izquierdo muestra la evolución de las comisiones entre 2015 y 2021. En la situación previa a la pandemia, España (0,64 %) se situaba en la media del área del euro, pero por debajo de países cercanos, como Italia (0,94 %), Francia (0,65 %) o Portugal (0,65 %). En todo caso, debe tenerse en cuenta que estos datos recogen también el negocio internacional. Si se consideran solo los negocios nacionales, la ratio en España es del 0,45 %, lo que indica que el negocio internacional permite una generación de comisiones significativamente mayor que el nacional. De hecho, en esta muestra solo los Países Bajos se sitúan por debajo de las entidades españolas en sus negocios en España.

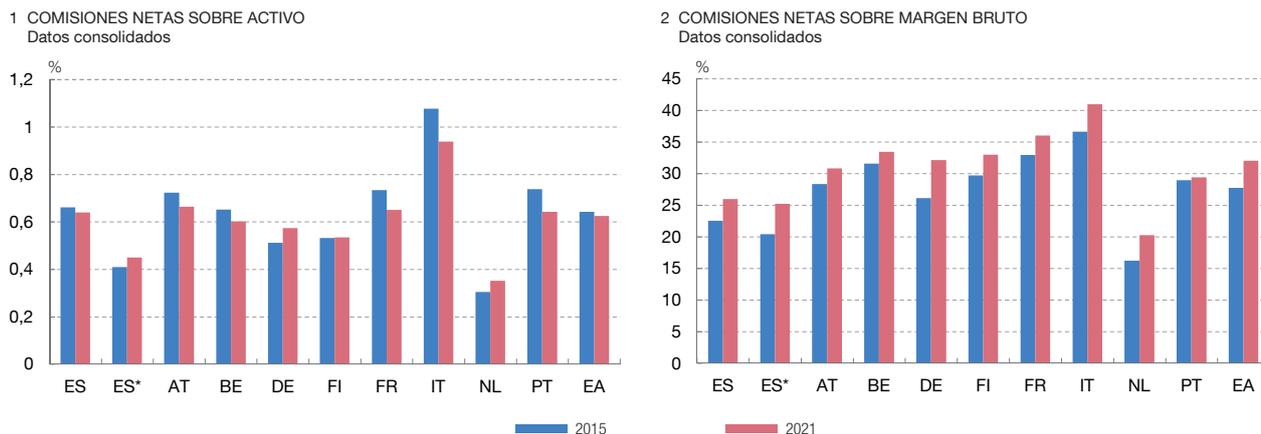
En términos de contribución al margen bruto, en la mayoría de los países, y también para el agregado del área del euro, se observa una clara tendencia al alza, que

---

23 En la comparativa internacional se consideran los siguientes identificadores de país: AT: Austria, BE: Bélgica, DE: Alemania, ES: España, ES\*: negocios en España, FI: Finlandia, FR: Francia, IT: Italia, NL: Países Bajos, PT: Portugal, EA: área del euro.

Gráfico 6

**TOTAL COMISIONES NETAS PARA LOS PRINCIPALES PAÍSES DEL ÁREA DEL EURO (a)**

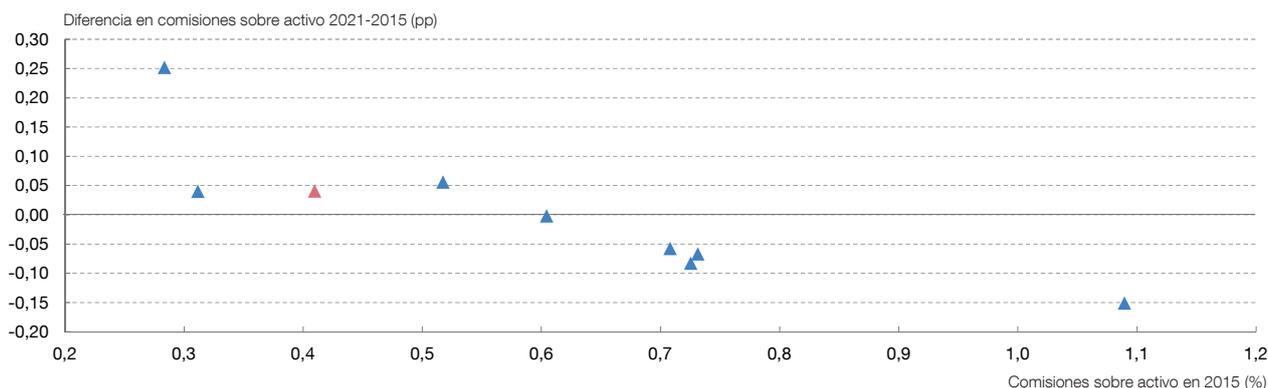


FUENTE: Statistical DataWarehouse, BCE.

a ES: España, ES\*: negocios en España, AT: Austria, BE: Bélgica, DE: Alemania, FI: Finlandia, FR: Francia, IT: Italia, NL: Países Bajos, PT: Portugal, EA: área del euro.

Gráfico 7

**CONVERGENCIA EN EL TOTAL DE COMISIONES NETAS SOBRE ACTIVO EN EL ÁREA DEL EURO (a)**



FUENTE: Statistical DataWarehouse, Banco Central Europeo.

a En el eje horizontal se representa el nivel de las comisiones netas sobre activo en 2015, y en el eje vertical, la diferencia en dicha métrica entre 2015 y 2021. Todas las magnitudes corresponden al nivel consolidado, salvo para España, donde se representa el agregado de negocios nacionales. El punto coloreado en rojo corresponde a España.

resulta coherente con la fortaleza de esta clase de ingresos en un entorno de tipos bajos. Para España, la contribución ha aumentado del 22,5 % al 26 % entre 2015 y 2021, pero queda aún significativamente por debajo de la mayoría de los países del área del euro, cuya contribución agregada alcanzaba el 32 % a finales de 2021. Para el negocio nacional, la ratio en España se situaba en 2021 en el 25,2 %.

Pese a la diferencia entre países que se observa para 2021 en el gráfico 6, se ha producido también cierta convergencia desde 2015, incluso a pesar de los efectos de la pandemia, como se aprecia en el gráfico 7, en el que se compara el nivel de comisiones netas sobre activo en 2015 (eje horizontal) con la diferencia en dicha

métrica entre 2021 y 2015 (eje vertical) para el conjunto de los países considerados en el gráfico anterior (para España se han considerado solo los negocios nacionales).

## 3 Aspectos normativos

### 3.1 Régimen jurídico general

Conjuntamente con el análisis de los aspectos económicos realizado en la sección anterior, resulta relevante examinar también el régimen jurídico vigente en España relativo al establecimiento de las comisiones por parte de las entidades para la prestación de los servicios bancarios, incluidos, a estos efectos, los servicios de pago.

En este sentido, dicho marco normativo se fundamenta en la libertad de establecimiento de comisiones entre entidades de crédito y sus clientes<sup>24</sup> —salvo en casos muy concretos, en los que determinadas operaciones bancarias o servicios tienen limitadas de forma expresa dichas comisiones<sup>25</sup>—, siempre que aquellas respondan a servicios solicitados en firme o aceptados expresamente por el cliente y sean efectivamente prestados por la entidad. Por otro lado, las entidades pueden repercutir también los gastos en los que hayan incurrido frente a terceros para poder prestar el servicio. Este principio de libertad de establecimiento de comisiones está inherentemente vinculado a la libertad de empresa, recogida en el artículo 38 de la Constitución Española, y ha sido cohonestado con otros derechos e intereses legítimos en la normativa sobre competencia<sup>26</sup>.

En relación con lo anterior, las entidades están sujetas a determinados requisitos de transparencia<sup>27</sup>, que inciden, especialmente, sobre la información precontractual y

24 Véanse el artículo 5.1 b) de la *Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito*; el artículo 3 de la *Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios*, y la *Circular 5/2012, de 27 de junio, del Banco de España, a entidades de crédito y proveedores de servicios de pago, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos*.

25 Cabe destacar que, como ocurre con cualquier derecho, el de libertad de empresa no tiene carácter absoluto e incondicionado, sino que está limitado por la regulación que de las distintas actividades empresariales puedan establecer los poderes públicos en la ley (véase, por todas, *Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 18/2011, de 3 de marzo de 2011*).

26 El reconocimiento de la economía de mercado por la Constitución, como marco obligado de la libertad de empresa, y el compromiso de proteger su ejercicio por parte de los poderes públicos suponen la necesidad de una actuación específicamente encaminada a defender tales objetivos constitucionales. Una de las actuaciones es la consistente en evitar aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado como es la competencia entre empresas, apareciendo así la defensa de la competencia como una necesaria defensa, y no como una restricción, de la libertad de empresa y de la economía de mercado, que se verían amenazadas por el juego incontrolado de las tendencias naturales de este (véase el fundamento jurídico 4.º de la *Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 88/1986, de 1 de julio de 1986*). Por otro lado, la pertenencia de España a la Unión Europea y las libertades básicas comunitarias (*i.e.*, libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales) son esenciales para el desarrollo de la libre competencia y enmarcan este principio. En particular, el título VII (artículos 101 y siguientes) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece las bases de las numerosas normas comunitarias sobre competencia.

27 A los efectos de la aplicación de la normativa de transparencia, el término «clientes» se entiende referido a las personas físicas (véase el artículo 2.1 de la *Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios*).

contractual que deben proporcionar a sus clientes con motivo de la celebración o modificación de los contratos en vigor, incluidas, a estos efectos, las cláusulas específicas sobre comisiones.

Es decir, el régimen jurídico general implica que las tarifas o los precios de las comisiones bancarias son, con carácter general, libres. El Banco de España no autoriza, no puede denegar, ni limitar, el importe de las comisiones bancarias. No obstante, esta institución supervisa a las entidades bajo su ámbito de competencia y, en concreto, sanciona las infracciones de las normas de transparencia y protección de los clientes en el ámbito de la prestación de servicios bancarios, incluidos los de pago.

Asimismo, el Banco de España es el encargado de atender las quejas de los usuarios de servicios financieros y de resolver las reclamaciones derivadas de los eventuales incumplimientos de la normativa de transparencia y de protección de la clientela, o de las buenas prácticas y usos financieros<sup>28</sup>.

Desde el punto de vista jurídico, el informe final emitido por el Departamento de Conducta de Entidades del Banco de España, por el que se resuelven los conflictos planteados por los clientes de las entidades, no tiene carácter vinculante, ni la consideración de acto administrativo recurrible. No obstante, a principios de 2022 el Ministerio de Consumo anunció que aprobaría medidas para obligar a las entidades a acatar las resoluciones y dictámenes del Banco de España que resuelven de forma favorable las reclamaciones de los clientes de las entidades financieras<sup>29</sup>.

Los requisitos generales en materia de transparencia de comisiones en relación con los servicios bancarios<sup>30</sup> y los servicios de pago<sup>31</sup> son, entre otros, los mostrados en el cuadro 1.

---

28 Véase la Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de presentación de reclamaciones ante los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Cabe destacar que, durante 2020, el Banco de España tramitó un total de 21.320 reclamaciones. Las cuentas corrientes y los depósitos motivaron 4.192 reclamaciones, entre las que destacan las relativas al cargo de comisiones en cuenta —1.147 por comisiones de mantenimiento y 987 por el resto de las comisiones—.

29 El gobernador del Banco de España manifestó que esta circunstancia (i.e., que los informes del Banco de España no sean vinculantes para las entidades) «limita la eficacia del sistema de reclamaciones y [...] debería ser objeto de reflexión en una eventual modificación» de la regulación vigente [véase P. Hernández de Cos (2021), «Gobernanza y conducta de las entidades. Claves para la reputación y la sostenibilidad de los modelos de negocio bancarios en España»]. En particular, esta cuestión se aborda en el anteproyecto de Ley de Creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, sometido a audiencia pública hasta el 12 de mayo de 2022, que prevé centralizar en un único organismo los actuales servicios de reclamaciones del Banco de España, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, cuyas resoluciones tendrán carácter vinculante para las entidades financieras en reclamaciones inferiores a 20.000 euros.

30 Véase Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios.

31 Véanse los artículos 29 y 33 del Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera; el capítulo IV del Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones; el artículo 14 de la Orden ECE/1263/2019, de 26 de diciembre, sobre transparencia de las condiciones y requisitos de información aplicables a los servicios de pago; la Circular 2/2019, de 29 de marzo, del Banco de España, sobre los requisitos del Documento Informativo de las Comisiones y del Estado de Comisiones, y los sitios web de comparación de cuentas de pago.

**REQUISITOS DE TRANSPARENCIA**

	Servicios bancarios	Servicios de pago
Información	Puesta a disposición de información sobre las comisiones habitualmente percibidas/los gastos repercutidos en un formato unificado, según normas del Banco de España	Facilitar, de un modo muy accesible, toda la información y las condiciones relativas a la prestación de los servicios de pago, incluidos los gastos asociados  Esa información forma parte del contenido del contrato marco. Entrega del «documento informativo de comisiones» (o «DIC») con las comisiones aplicables a los servicios más representativos asociados a la cuenta de pago
Servicios a través de medio de comunicación a distancia/cajero automático/dispositivo similar	Indicación de las comisiones aplicables y los gastos que repercutir inmediatamente antes de la prestación del servicio	No aplicable
Información precontractual	Presentación de las comisiones de forma clara, oportuna, suficiente, objetiva y no engañosa	Las comisiones incluidas en la documentación precontractual (y contractual) deben coincidir, en concepto y cuantía, con el DIC
Modificaciones del contrato	El contrato debe contemplar los derechos y obligaciones de la entidad de crédito para la modificación de las comisiones/gastos repercutibles y los derechos que correspondan al cliente cuando se produzcan tales modificaciones  La modificación sobrevenida de las condiciones de un contrato requiere una comunicación previa, con una antelación no inferior a un mes —siempre que la duración inicial del contrato exceda de este plazo—, excepto si son más favorables para el cliente, que pueden aplicarse de inmediato	La modificación sobrevenida de las condiciones de un contrato marco requiere una comunicación previa individualizada a los clientes, con una antelación no inferior a dos meses respecto de la fecha de entrada en vigor de la modificación propuesta  El cliente puede aceptar o rechazar las modificaciones del contrato marco antes de la fecha propuesta para su entrada en vigor, por el mismo medio en el que le sean notificadas. Si no está conforme con la modificación, puede resolver el contrato  Se pueden aplicar de manera inmediata todas las modificaciones que, inequívocamente, resulten más favorables para los usuarios de servicios de pago

FUENTE: Elaboración propia.

Por otro lado, las normas sobre los pagos transfronterizos dentro de la Unión Europea requieren que las comisiones cobradas por un proveedor de servicios de pago a un usuario en relación con pagos transfronterizos sean iguales a las comisiones cobradas por dicho proveedor en relación con pagos nacionales de igual cuantía y en la misma moneda<sup>32</sup>.

Por último, conjuntamente con las normativas sectoriales en materia de servicios bancarios y de pagos anteriormente señaladas, resulta también relevante para la prestación de dichos servicios la normativa general de defensa de consumidores

32 Véase el artículo 3.1 del Reglamento (CE) 924/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativo a los pagos transfronterizos en la Comunidad, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2560/2001.

y usuarios<sup>33</sup>, sector en el que concurren diversas administraciones y organismos públicos, a nivel estatal y autonómico, con distintos ámbitos competenciales. Aunque el análisis de esta normativa excede el ámbito de este trabajo, cabría destacar aquí que, como empresarias, las entidades financieras están también sujetas a determinados requisitos en relación con sus prácticas y ofertas comerciales, así como al marco jurídico relativo a las denominadas «cláusulas no negociadas individualmente» —particularmente, sobre concreción, claridad, sencillez y buena fe— y de las cláusulas abusivas, que son nulas de pleno derecho.

En relación con lo anterior, cabe destacar que el Tribunal Supremo<sup>34</sup> ha señalado reiteradamente que las autoridades de consumo están facultadas para sancionar un ilícito administrativo consistente en la inclusión de cláusulas abusivas en contratos suscritos con consumidores, sin necesidad de un previo pronunciamiento por parte de un juez civil.

Por otra parte, el 15 de enero de 2021, en el seno de la Conferencia Sectorial de Consumo<sup>35</sup>, el Ministerio de Consumo y las Comunidades Autónomas acordaron, por consenso, un criterio único para considerar injustificado que una entidad bancaria modifique las condiciones de un contrato de forma unilateral con el fin de cobrar comisiones, si la oferta comercial incluía las expresiones «sin gastos» o «cero comisiones». Así, se entiende que, para que la modificación unilateral de las condiciones sea posible, el contrato debe recoger esa posibilidad. Además de eso, la entidad debe justificar una «razón válida» para poder llevar a cabo cambios en el contrato, un concepto jurídico indeterminado que se interpreta de forma restrictiva a favor del consumidor, y la entidad debe informar al consumidor en el plazo más breve posible. En todo caso, el cliente tiene derecho a cancelar el contrato de forma inmediata y sin penalización alguna<sup>36</sup>.

### 3.2 Algunos ejemplos de excepciones al régimen jurídico general

Como se ha mencionado anteriormente, el ordenamiento jurídico presenta también ciertas excepciones al principio de libertad de establecimiento de comisiones, entre las que cabe destacar las resumidas en el cuadro 2.

33 Cabe destacar que el ámbito subjetivo de la normativa general de defensa de consumidores y usuarios es diferente al ámbito de aplicación de la normativa de transparencia. En particular, son consumidores o usuarios las personas físicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión, y las personas jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica que actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial (véase el artículo 3 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias).

34 Véase, por todas, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo 1582/2019, de 13 de noviembre de 2019.

35 La Conferencia Sectorial de Consumo es el órgano de cooperación y coordinación, en materia de consumo, entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla.

36 Véase Ministerio de Consumo (2021), *Informe sobre la modificación unilateral por las entidades financieras de las condiciones que se aplican a las cuentas corrientes y de ahorro exigiendo comisiones y gastos que antes no se exigían en cuentas publicitadas como «sin gastos, ni comisiones»*, enero.

**EXCEPCIONES AL RÉGIMEN GENERAL**

	Características
Cuentas de pago básicas (a)	
Ordinarias	<p>Ámbito subjetivo: cualquier persona residente en España, solicitantes de asilo o sin permiso de residencia cuya expulsión no sea posible</p> <p>Comisión mensual máxima: 3 euros</p> <p>Servicios: apertura de la cuenta, depósito de fondos, retirada de efectivo en euros en oficinas de la entidad o en los cajeros automáticos en la UE y operaciones de pago mediante tarjeta de débito o prepago y la realización de hasta 120 operaciones de pago (<i>i.e.</i>, adeudos domiciliados, transferencias y órdenes permanentes) anuales en la UE</p>
Gratuitas	<p>Ámbito subjetivo: cualquier persona en situación de especial vulnerabilidad o en riesgo de exclusión financiera (b)</p> <p>Comisión máxima: sin comisión</p> <p>Servicios: los mismos que la cuenta de pago básica ordinaria</p>
Servicio de traslado de cuentas de pago (c)	Comisión: gratuito para el cliente y para el proveedor de servicios de pago receptor
Préstamos inmobiliarios con prestatarios personas físicas (d)	<p>Comisión de apertura: solo puede devengarse una vez y debe englobar la totalidad de los gastos de estudio, tramitación o concesión del préstamo u otros similares inherentes ocasionados por la concesión del préstamo, así como cualquier comisión por cambio de moneda, para préstamos denominados en divisas</p> <p>Comisiones por reembolso o amortización anticipada total o parcial con limitaciones específicas</p>
Subrogación y modificación de préstamos hipotecarios (e)	Comisión por amortización anticipada y por ampliación del plazo del préstamo sujetas a limitaciones específicas

FUENTE: Elaboración propia.

- a Véanse la [Directiva 2014/92/UE](#), de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas; el [Real Decreto-ley 19/2017](#), de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones; el [Real Decreto 164/2019](#), de 22 de marzo, por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera, y la [Orden ECE/228/2019](#), de 28 de febrero, sobre cuentas de pago básicas, procedimiento de traslado de cuentas de pago y requisitos de los sitios web de comparación.
- b Esto es, personas cuyos ingresos económicos brutos, anuales y por unidad familiar no superen determinados umbrales (dos veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples para personas no integradas en ninguna unidad familiar; dos veces y medida para personas integradas en unidades familiares con menos de cuatro miembros, o tres veces cuando se trate de unidades familiares con cuatro o más miembros, familias numerosas o que tengan en su seno a una persona con un grado de discapacidad del 33 % o superior), sin que ninguno de los miembros de la unidad familiar mantenga titularidad o derecho real sobre inmuebles (salvo residencia habitual) o sociedades mercantiles.
- c Véase el artículo 9.1 de la [Orden ECE/228/2019](#).
- d Véase la [Ley 5/2019](#), de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario.
- e Véase la [Ley 2/1994](#), de 30 de marzo, sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios.

### 3.3 Mención al contrato de cuenta corriente, evolución de las comisiones de mantenimiento y de administración, y otras tendencias recientes

El contrato de cuenta corriente es un contrato no regulado o atípico de gestión, que se manifiesta a través del denominado «servicio de caja», encuadrable en nuestro derecho dentro del marco general del contrato de comisión mercantil<sup>37</sup>. Este servicio ha englobado, tradicionalmente, diversas prestaciones por parte de la entidad de crédito, que ejecuta las instrucciones del cliente, quien, como contraprestación a dichas prestaciones, satisface unas determinadas comisiones.

37 Véase, por todas, la [sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo 7021/1997](#), de 21 de noviembre de 1997.

En particular, estos servicios asociados al contrato de cuenta corriente se han venido retribuyendo a través de las comisiones de mantenimiento y de administración. Por un lado, la comisión de mantenimiento remunera la tenencia de la cuenta y el servicio de caja básico, cuyo contenido se concreta de acuerdo con la política interna de las propias entidades. Por otro lado, en relación con el propio funcionamiento y vida de la cuenta corriente, las entidades suelen percibir una comisión de administración, en forma de cantidad fija por cada apunte que se realice durante cada uno de los períodos de liquidación (habitualmente, mensual) de la cuenta, si bien, en algunos casos, ciertas entidades excluyen de su aplicación un número determinado de apuntes, que generalmente suelen coincidir con las operaciones más habituales incluidas en el servicio de caja básico.

Recientemente se ha apreciado una tendencia creciente al surgimiento de nuevas comisiones bancarias relacionadas con servicios que habitualmente se prestaban de forma gratuita por las entidades, así como una reconfiguración de las comisiones. De esta forma, servicios que antes se entendían subsumidos en otros, como es el caso del servicio de caja básico, tienen cada vez más independencia propia y cuentan con su contenido específico diferenciado, lo que provoca que también adquieran una mayor autonomía contractual, despegándose del servicio tradicional que les servía de base.

Finalmente, en el debate público, incluido el ámbito parlamentario, se han manifestado diversas posturas, cuyo análisis y valoración exceden el alcance de este trabajo, orientadas a modificar el régimen jurídico actual aplicable a las comisiones bancarias. Algunas de dichas posturas plantean expresamente como parte de sus objetivos la necesidad de evitar la exclusión financiera y fomentar la protección de los consumidores, especialmente los más vulnerables.

En particular, se pueden mencionar diferentes proposiciones no de ley realizadas por diversos grupos parlamentarios que instan al Gobierno a: i) estudiar medidas para garantizar el acceso al servicio de retirada de efectivo en cajeros, especialmente en el ámbito rural<sup>38</sup>; ii) incorporar normas para considerar determinados servicios bancarios, como el acceso al dinero en efectivo, un «servicio universal»; iii) eliminar el cobro de comisiones en las operaciones en ventanilla<sup>39</sup> y en relación con la denominada «brecha digital»; iv) ampliar la cartera de servicios financieros prestados por las oficinas de Correos y garantizar su acceso a aquellas personas mayores que viven en los municipios de menos de 5.000 habitantes y que se encuentran en claro riesgo de exclusión financiera y social; v) elaborar reformas

---

38 Véase «Proposición no de Ley sobre la adopción de medidas para regular el precio del servicio de retirada de efectivo en los cajeros automáticos, en Congreso de los Diputados (2021)», *Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie D*, n.º 271, mayo.

39 Véase «Proposición no de Ley sobre medidas eficaces para garantizar la atención presencial en servicios financieros y de la Administración Pública», en Congreso de los Diputados (2022), *Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie D*, n.º 396, febrero.

para que las personas mayores tengan un acceso fácil y con atención presencial por parte de las entidades bancarias<sup>40</sup>, y vi) garantizar el acceso a las cuentas de pago básicas y relativas a la documentación que permita acreditar la condiciones de acceso a dichas cuentas<sup>41</sup>.

### 3.4 Comparación internacional

Los regímenes jurídicos de los distintos tipos de cuentas bancarias disponibles en los países de la Unión Europea, en particular las cuentas de pago básicas, son muy heterogéneos, especialmente en cuanto al tratamiento de las comisiones<sup>42</sup>.

En general, en relación con los niveles de comisiones fijas asociadas a las cuentas de pago (esto es, las comisiones para mantener la propia cuenta y tener una tarjeta de débito), existe una falta de armonización entre los distintos Estados miembros, que sugiere que la cuenta de pago está limitada a cada Estado en concreto. Dentro de los mismos Estados miembros también existen diferencias significativas entre las comisiones más bajas y las más altas aplicables a la apertura y el mantenimiento de cuentas de pago<sup>43</sup>.

Por su parte, la cuenta de pago básica se encuentra disponible en todos los Estados miembros de la UE. No obstante, en algunos de ellos es ofrecido por las entidades como parte de la propia cuenta «estándar», mientras que en otros se ha optado por crear un producto específico separado para satisfacer los requerimientos derivados de la normativa europea.

Respecto de las comisiones vinculadas a las cuentas de pago básicas, cada país ha adoptado también políticas heterogéneas. Esto deriva, fundamentalmente, de que la normativa europea transpuesta solo exige que las cuentas de pago básicas se ofrezcan de manera gratuita o a cambio de una comisión razonable, dejando libertad a cada uno de los Estados miembros para determinar qué debe entenderse por «razonable» con arreglo a sus circunstancias nacionales específicas.

Así, existen supuestos de prohibición absoluta de cargo de comisiones o el establecimiento de parámetros para el cálculo de comisiones para que estas puedan ser consideradas razonables a estos efectos, con distinto nivel de involucración (generalmente, limitado) por parte de las autoridades competentes de cada Estado miembro.

---

40 Véase «Proposición no de Ley para evitar la exclusión financiera de los españoles más vulnerables», en Congreso de los Diputados (2022), *Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie D*, n.º 396, febrero.

41 Véanse «Proposición no de Ley sobre medidas que garanticen el acceso a las cuentas de pago básicas a las personas que tienen derecho a ellas» y «Proposición no de Ley sobre cuentas de pago básicas», en Congreso de los Diputados (2022), *Boletín Oficial de las Cortes Generales, serie D*, n.º 423, marzo.

42 Véase Comisión Europea (2020), *Study on EU payment accounts market: final report*, abril.

43 Véase la figura 5, p. 33, de Comisión Europea (2020), *Study on EU payment accounts market: final report*, abril.

Por otra parte, durante el período 2018-2019<sup>44</sup>, entre los asuntos más relevantes para los consumidores identificados en relación con la prestación de servicios bancarios a nivel europeo, destacan cuestiones sobre las comisiones relativas a las cuentas de pago, los servicios de pago y los préstamos. En su mayoría, están relacionadas con la transparencia y el precio de las comisiones, e incluyen falta de coherencia entre el servicio prestado y la comisión cargada.

Por su parte, entre las causas más frecuentes de reclamaciones de los consumidores recibidas por las autoridades competentes entre 2018 y 2019 pueden mencionarse las relacionadas con el cobro de comisiones, en particular en relación con el otorgamiento de créditos hipotecarios y créditos para consumo, la prestación de servicios de pago —especialmente, los cargos por retirada de efectivo en cajero utilizando tarjetas extranjeras— y las propias cuentas de pago —en relación con la comisión de administración o la introducción de nuevas comisiones—.

En concreto, varias asociaciones de consumidores a nivel nacional y de la UE han identificado un incremento de las comisiones aplicadas a los consumidores por parte de las entidades en relación con las cuentas de pago y los servicios de pago. También se observa una diferencia del cargo de comisiones según el canal a través del cual se prestan los servicios (*i.e.*, presencialmente en la oficina o a través de medios digitales), y es una tendencia clara la existencia de comisiones más bajas cuando los clientes utilizan las plataformas digitales.

Las cuestiones relacionadas con las comisiones por la prestación de servicios bancarios forman parte de las prioridades regulatorias y supervisoras de las distintas autoridades competentes en los Estados miembros de la UE, que, en su mayoría, cuentan con un marco regulatorio específico nacional en materia de comisiones.

## 4 Posibles perspectivas de futuro y valoración general

El incremento de los ingresos por comisiones y los cambios en su formulación contractual sugieren que las entidades podrían estar basculando hacia un marco en el que los costes se repercuten de forma más directa y diferenciada por servicio. Este hecho parece estar materializándose en la aparición de nuevas tipologías de comisiones, o de nuevas formas de aplicación en servicios concretos que antes se englobaban en categorías más generales, fomentado, en algunos casos, por diversos condicionantes tecnológicos.

En este sentido, como se ha indicado en anteriores secciones de este trabajo, tradicionalmente las entidades españolas han seguido un modelo de comisión de

---

44 Para más información sobre estas cuestiones, véase Autoridad Bancaria Europea (2021), *Consumer Trends Report 2020/21*, marzo.

carácter general, con precios no diferenciados para cada servicio prestado. Esta estrategia comercial podría conducir a la idea de que una parte de los servicios bancarios de los que disfrutaba el cliente resultaban gratuitos.

No obstante, este modelo podría estar transformándose, de tal manera que el coste de los servicios bancarios (especialmente, de pago) fuese repercutido por las entidades de forma más granular y directa. Así, se fortalecerían las comisiones individualizadas por la prestación de servicios como un canal de generación de ingresos que tiende a ser más relevante, y esta tendencia podría poner de relieve el valor que añade la operativa bancaria, así como facilitar nuevos mecanismos que estimulen la vinculación del cliente con la entidad.

La necesidad de reforzar la rentabilidad parece ser una de las motivaciones para esta transformación. En el caso de los servicios de pago, además, destaca como potencial factor de cambio la propia evolución del modelo en su propia operativa, con un uso creciente de herramientas digitales, la aparición de métodos de pago alternativos nacidos a raíz de estas y el surgimiento de nuevos competidores que podrían ofrecer servicios a menor coste.

Desde una perspectiva de estabilidad financiera, pueden apreciarse, al menos, dos implicaciones.

Por un lado, lo anterior puede implicar una mayor contribución de las comisiones a la rentabilidad de las entidades y, con ello, su capacidad para sostener períodos de tensión. Unido este hecho al papel de las comisiones como posible contrapeso ante deterioros en la solvencia, así como a su menor oscilación cíclica, podría anticiparse que esta fuente de ingresos estaría ganando relevancia como un factor adicional que se ha de tener en consideración para la evaluación de la estabilidad financiera.

Por otro lado, también parece conllevar la aparición de nuevos riesgos, tanto para las entidades como para sus clientes, que pueden materializarse en distinta medida e impactar de forma heterogénea sobre las distintas entidades e incluso sobre la estabilidad del sistema.

En este sentido, una tendencia a la individualización de las comisiones podría conducir a una mayor conflictividad para las entidades, en caso de que su establecimiento pudiera percibirse por la clientela, o por una parte de ella, como injustificado, desproporcionado o que se solapa con otros servicios por los que las entidades ya perciben comisiones. Esto podría generar costes relacionados con la gestión de dicha litigiosidad, tanto judicial como fuera de los tribunales, así como afectar a la reputación de las entidades, aspectos ambos difíciles de cuantificar pero que, en última instancia, podrían resultar significativos, especialmente si se llegasen a acumular resoluciones judiciales que fuesen adversas a las entidades.

Asimismo, el cambio en el modelo de comisiones podría hacer más atractivos los servicios prestados por los nuevos operadores financieros —de marcada orientación digital— o el servicio de cuenta básica —diseñado en origen para favorecer la inclusión financiera—. Adicionalmente, dependiendo de su evolución y diseño, podría incidir negativamente sobre algunos sectores de la población, en especial sobre aquellos que acusan más la denominada «brecha digital». A este respecto, y a pesar del uso creciente de herramientas digitales que facilitan una prestación no presencial de los servicios bancarios, la dimensión geográfica de la oferta puede ser un factor que se ha de considerar, teniendo en cuenta la existencia potencialmente significativa de clientes y de tipologías de servicios que podrían requerir un canal físico, así como por la importancia que el propio ámbito geográfico puede tener en los precios y en las modalidades de algunos servicios de pago<sup>45</sup>.

Como conclusión, el análisis de las comisiones bancarias ha identificado cuatro ejes relevantes en relación con ellas, todos relevantes: i) los clientes —en el que se consideran factores como la transparencia en los servicios, la protección de los consumidores, el objetivo de evitar la exclusión financiera y tecnológica, el mantener un acceso a un mercado competitivo de oferta de productos y de servicios financieros, etc.—; ii) las entidades —que atiende a consideraciones como la retribución de los servicios y costes, la obtención de rentabilidad, la necesidad de la adaptación del modelo de negocio ante el entorno de tipos bajos y operativa digital, etc.—; iii) el ámbito de la estabilidad financiera, política macroprudencial y estructura del sector financiero, y iv) el marco jurídico regulatorio —que se fundamenta en la libertad de empresa y en su articulación y compatibilización con otros derechos, así como en la distribución de competencias entre las distintas administraciones—.

---

45 Véase Ho e Ishii (2011).

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Cañedo, J. (2021). «Las entidades de crédito», en A. Menéndez Menéndez (dir.), *Estado y mercado. Un vistazo global a la recuperación económica*, Ed. Thomson Reuters.
- Autoridad Bancaria Europea (2015). *Directrices de la ABE sobre las listas provisionales nacionales de los servicios más representativos vinculados a una cuenta de pago y sujetos a una comisión*, mayo.
- Autoridad Bancaria Europea (2021). *Consumer Trends Report 2020/21*, marzo.
- Banco Central Europeo (2016). «Adapting bank business models: financial stability implications of greater reliance on fee and commission income», *Financial Stability Review*, noviembre.
- Banco Central Europeo (2017). *Macro stress testing euro area banks' fees and commissions*, Working Paper Series, n.º 2029.
- Banco Central Europeo (2020). *Report on a digital Euro*, octubre.
- Banco Central Europeo (2021). «Eurosystème launches digital euro Project», nota de prensa, julio.
- Banco de España (2021). *Memoria de Reclamaciones*.
- Comisión Europea (2021). *Study on EU payment accounts market: final report*.
- Congreso de los Diputados (2021). *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie D, n.º 271, mayo.
- Congreso de los Diputados (2022). *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie D, n.º 396, febrero.
- Cornelli, G., J. Frost, L. Gambacorta, R. Rau, R. Wardrop y T. Ziegler (2020). *Fintech and big tech credit: a new database*, BIS working paper, n.º 887, septiembre.
- Cortés, L. (2007). «Contratos bancarios (II)», en R. Uría y A. Menéndez (dirs.), *Curso de Derecho Mercantil II*.
- Díez-Picazo, L. (2007). «Las cláusulas abusivas», en *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial I*.
- Hernández de Cos, P. (2021). «Gobernanza y conducta de las entidades. Claves para la reputación y la sostenibilidad de los modelos de negocio bancarios en España», discurso pronunciado como participante en el Punto de Encuentro Financiero Finanza, 16 de septiembre.
- Ho, K., e J. Ishii (2011). «Location and competition in retail banking», *International Journal of Industrial Organization*, vol. 29, n.º 5.
- Martínez Resano, J. R. (2021). «Regulating for competition with BigTechs: banking-as-a-service and "beyond banking"», *Revista de Estabilidad Financiera*, n.º 41, otoño.
- Ministerio de Consumo (2021). *Informe sobre la modificación unilateral por las entidades financieras de las condiciones que se aplican a las cuentas corrientes y de ahorro exigiendo comisiones y gastos que antes no se exigían en cuentas publicitadas como sin gastos, ni comisiones*, enero.
- Sánchez-Calero Guilarte, J. (2002). «La cuenta corriente y la transferencia bancaria», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, n.º 86.
- Senabre, S., I. Soto y J. Munera (2021) «Fortaleciendo la ciberresiliencia del sector financiero. Evolución y tendencias», *Revista de Estabilidad Financiera*, n.º 41, otoño.

Cuadro A.1

## ANÁLISIS DE REGULARIDADES EMPÍRICAS (a)

	Modelo completo	Modelo reducido		Modelo completo	Modelo reducido
Eur_12m	0,354** (0,124)	0,178 (0,113)	L.r_act_liq	-2,631 (6,214)	
C_PIB_r	0,123*** (0,0345)	0,318*** (0,0532)	L.r_pasi	0,890 (2,081)	
Tasa_paro	-0,0256 (0,0264)		L.r_solv	-19,76*** (5,441)	-18,15*** (5,152)
C_ind_b	0,00455* (0,00225)		L.r_rent	2,075 (5,429)	
C_ind_viv	0,0988*** (0,0165)		L.r_mora	-9,556 (6,504)	
P_curva_t	0,253** (0,0827)	0,254** (0,0853)	L.r_cred_hog	0,207 (1,523)	
C_cred	-0,0545*** (0,00944)		L.r_cred	5,975*** (1,410)	5,967*** (1,692)
Cte	4,347*** (0,559)	4,040*** (0,426)	L.r_emp	1,061*** (0,198)	1,282*** (0,230)
<i>Efectos fijos de banco</i>	Sí	Sí	L.r_cost_pas	104,0** (40,77)	109,0** (39,94)
<i>Efectos fijos de tiempo</i>	No	No	L.c_cred_ind	-0,923 (1,019)	
$R^2$	0,47	0,32	L.t_cred_sp	-0,783** (0,306)	-0,765* (0,378)
Errores robustos estándar entre paréntesis			Cte	1,673 (2,833)	0,157 (2,206)
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1			<i>Efectos fijos de banco</i>	Sí	Sí
			<i>Efectos fijos de tiempo</i>	Sí	Sí
			$R^2$	0,28	0,24

Errores robustos estándar entre paréntesis

\*\*\* p&lt;0,01, \*\* p&lt;0,05, \* p&lt;0,1

FUENTE: Elaboración propia.

a La variable dependiente, comisiones sobre activo, ha sido multiplicada por mil para facilitar la interpretación de los coeficientes. Variables macro: Eur\_12m, euríbor a doce meses; C\_pib\_r, crecimiento del PIB real; Tasa\_paro, tasa de desempleo; C\_ind\_b, crecimiento del índice de la bolsa de Madrid; C\_ind\_v, crecimiento del índice de precios de la vivienda; P\_curva\_t, pendiente de la curva de tipos: diferencia entre el tipo del bono a diez años y el euríbor a doce meses; C\_cred, crecimiento del crédito. Variables de entidad: r\_act\_liq, activos líquidos sobre total activo; r\_pasi, depósitos sobre el total pasivo; r\_solv, fondos propios sobre activo; r\_rent, ROA (rentabilidad sobre activo); r\_mora, tasa de mora; r\_cred\_hog, crédito a hogares sobre total crédito; r\_cred, crédito sobre total activo; r\_emp, número de empleados sobre total crédito; r\_cost, costes financieros sobre pasivo financiero; c\_cred\_ind, crecimiento del crédito; t\_cred\_sp, tipo medio del crédito al sector privado. El operador «L.» indica primer retardo de la variable.