

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2017)7

Organisation de Coopération et de Développement Économiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

07-Mar-2017

Spanish - Or. English

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS  
COMPETITION COMMITTEE**

DAF/COMP/LACF(2017)7  
Unclassified

**LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)  
FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA**

**Sesión III: Afrontando los desafíos de la competencia en los mercados financieros**

**-- Contribución de España --**

**4-5 de abril 2017, Managua, Nicaragua**

*Se hace circular el documento adjunto elaborado por España PARA SU DEBATE en la Sesión III del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 4-5 de abril 2017 en Nicaragua.*

Contacto: Lynn ROBERTSON, Coordinadora de Relaciones Globales, División de Competencia de la OCDE [Tel: +33(0)1 45 24 18 77, Correo electrónico: [lynn.robertson@oecd.org](mailto:lynn.robertson@oecd.org)]

**JT03410161**

Complete document available on OLIS in its original format

*This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.*

Spanish - Or. English

# FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA



15º Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia  
4-5 DE ABRIL DE 2017, Managua, Nicaragua

## Sesión III Afrontando los desafíos de la competencia en los mercados financieros

\*\*\*

### -- CONTRIBUCIÓN DE ESPAÑA --

1. El presente documento recoge las principales líneas de actuación que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ha llevado a cabo en el sector financiero en los últimos años. A tal efecto, se analizarán, en primer lugar, las principales actuaciones en el ámbito de concentraciones económicas; en segundo lugar, los desafíos que, en materia de conductas restrictivas de la competencia, han surgido como consecuencia del proceso de cambio tecnológico y regulatorio, que está experimentando el sector. Finalmente, se hará una breve referencia al informe elaborado el año pasado en relación con el sistema de comisiones por retirada de efectivo en cajeros automáticos.

#### 1. **Ámbito de concentraciones económicas**

##### 1.1 *Concentraciones enmarcadas en el proceso de reestructuración del sector bancario*

2. El proceso de reestructuración experimentado por el sector financiero español en los últimos años ha generado importantes procesos de concentración bancaria que han sido objeto de análisis por las autoridades de competencia españolas (extinta CNC y CNMC).

3. La primera oleada de concentraciones bancarias se produjo en 2010 y afectó fundamentalmente a las cajas de ahorro, que vieron sustancialmente reducido su número de 45 a 15 entidades. Este proceso se realizó fundamentalmente mediante fusiones de entidades de crédito que quedaban extinguidas tras la creación de una nueva entidad, como es el caso de UNNIM CAIXA<sup>1</sup>, CATALUNYACAIXA<sup>2</sup>, CAJA ESPAÑA DUERO o NOVACAIXAGALICIA o a través de acuerdos contractuales entre ellas (Sistema Institucional de Protección) por el que las entidades establecían un compromiso mutuo de solvencia y liquidez, sin que se produjera la extinción de dichas entidades. De este último tipo resulta la creación de

<sup>1</sup> Fusión de Caixa Manlleu, Caixa Sabadell y Caixaterrassa.

<sup>2</sup> Fusión de Caixa Catalunya, Caixa Tarragona y CaixaManresa.

BANCA CÍVICA, BANCO FINANCIERO Y DE AHORROS (BFA), BANCO MARE NOSTRUM (BMN), CAJA3, LIBERBANK y KUTXABANK.

4. En este proceso de concentración y restructuración bancaria se produjo asimismo la adquisición de varias cajas de ahorro por otras entidades financieras, como es el caso de CAJA DE JAÉN, CAJA DE GUADALAJARA y CAIXA GIRONA que fueron adquiridas por UNICAJA, CAJASOL y LA CAIXA, respectivamente.

5. En una segunda fase (2012-2013), varias entidades bancarias surgidas del proceso de concentración y restructuración de las cajas de ahorro señalado anteriormente fueron adquiridas por otras entidades de crédito, como es el caso de BANCA CÍVICA, adquirida por CAIXABANK; CAJA3 por IBERCAJA BANCO; o BANCO CEISS por UNICAJA BANCO.

6. Adicionalmente, es preciso mencionar los casos de BANCO CAM, UNNIM BANC, NCG BANCO y CATALUNYA BANC que fueron adquiridos por otras entidades tras su intervención por el Estado (FROB) y su posterior adjudicación, en 2012, en el caso de las dos primeras; en 2014, en el caso de NCG BANCO; y, en 2015, en el de CATALUNYA BANC.

7. Actualmente (2017), aún quedan entidades que están pendientes de la salida del FROB de su capital (BANKIA, BANCO MARE NOSTRUM (BMN) y ESPAÑADUERO).

8. La Autoridad de Competencia ha autorizado todas las operaciones mencionadas, al considerar que las mismas no planteaban problemas para la competencia efectiva.

9. Atendiendo a los precedentes nacionales y comunitarios, se analizaron los mercados de servicios bancarios en función del tipo de clientes: banca minorista, banca corporativa y banca de inversión.

- **Banca minorista:** orientada a los particulares, comercios y PYMES. Este segmento engloba diversos instrumentos tales como la captación de depósitos, la concesión de créditos y préstamos, las operaciones relativas a tarjetas de crédito y débito y la comercialización de recursos fuera de balance, tales como fondos de inversión, fondos de pensiones y seguros.

10. La Autoridad Española de Competencia consideró que el mercado de la banca minorista es de carácter nacional, debido a que las condiciones competitivas en los Estados miembros son sensiblemente diferentes entre sí. No obstante, ha señalado como probable una disminución paulatina de estas diferencias, resultado de la expansión de los canales alternativos de distribución que permiten las nuevas tecnologías, especialmente en las áreas de banca telefónica y por Internet.

11. En este mercado, la CNMC generalmente valora las cuotas de los operadores en función del valor de los depósitos y los créditos tanto a nivel nacional como a nivel provincial ya que, a pesar de que el mercado geográfico es de ámbito nacional, muchos operadores tienen poca importancia a nivel nacional pero una presencia geográfica muy elevada en el ámbito provincial y/o autonómico.

- **Banca corporativa:** Este segmento engloba los servicios bancarios a grandes empresas y a organismos e instituciones públicas. Según los precedentes comunitarios comprende productos de ahorro (como depósitos), de préstamo (préstamos a corto y largo plazo, créditos de garantía, financiación de operaciones de comercio exterior), y de pago (gestión de papel comercial, servicios de pagos extranjeros como la compraventa de divisas). Además, comprende los swaps, el leasing y el factoring.

12. En este caso, el ámbito geográfico relevante es supranacional, pudiendo ser mundial en el caso de las grandes corporaciones, aunque ciertos servicios se siguen ofreciendo a nivel nacional, en particular para las empresas medianas y pequeñas.

- **Banca de inversión y operaciones en los mercados financieros:** Engloba los servicios de asesoría sobre emisión de instrumentos, las operaciones en los mercados financieros y los servicios de banca privada (asesoramiento personalizado a clientes con grandes patrimonios).

13. Al igual que en el caso anterior, los precedentes consideran este mercado de ámbito supranacional, pudiendo ser mundial en el caso de las actividades del mercado monetario, y nacional para determinadas operaciones.

### ***1.2 Concentración en el sector de procesamiento de operaciones de pago: C/0271/10 REDSYS/REDY***

14. Con fecha 16 de agosto de 2010 se notificó la fusión de las sociedades REDSYS SERVICIOS DE PROCESAMIENTO, S.L.U. (“REDSYS”) y REDES Y PROCESOS, S.A. (“REDY”), lo que suponía la integración de las actividades de procesamiento de las transacciones de medios de pago de las tarjetas asociadas a los sistemas SERVIRED y 4B.

15. La operación tenía efectos sobre los mercados españoles de servicios de procesamiento de operaciones de pago con tarjeta bancaria y de prestación de servicios de pago con tarjeta bancaria, en el que estaban presentes las entidades financieras accionistas de REDSYS y de los esquemas SERVIRED y 4B. En concreto:

- La operación conllevaba la reducción de tres a dos en el número de operadores activos en el mercado español del procesamiento de operaciones de pago con tarjeta bancaria, quedando únicamente CECA como alternativa real a REDSYS, resultando un mercado altamente concentrado que se caracterizaba, además, por sus fuertes barreras a la entrada.
- El hecho de que los principales accionistas de REDSYS fueran a su vez las principales entidades bancarias españolas ligadas a dos (SERVIRED y 4B) de los tres medios de pago de ámbito nacional podía dar lugar a intercambios de información entre SERVIRED y 4B, que les permitiesen coordinar sus estrategias de actuación en el mercado descendente de medios de pago con tarjeta bancaria.

16. La Dirección de Investigación valoró que la operación notificada generaba riesgos para el mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados analizados, riesgos que debían ser mitigados mediante la presentación de ciertos compromisos por parte de la notificante. Con fecha 4 de marzo de 2011, REDSYS y REDY presentaron un conjunto de compromisos para un periodo inicial de 3 años:

- REDSYS sería un proveedor abierto de servicios de procesamiento, ofreciendo dichos servicios sin exclusión o discriminación alguna.
- La entidad resultante mantendría una tarifa única basada en el principio de no empeoramiento de la situación actual.
- Los notificantes no intervendrían unilateralmente en los procesos de definición y modificación de los estándares y procedimientos técnicos que permitiesen la interoperatividad entre todos los integrantes de la cadena de pago.

- La entidad fusionada no suministraría información desagregada a su Consejo de Administración ni a sus entidades accionistas y/o clientes.
- En los órganos de gobierno de REDSYS no habría ningún miembro de los esquemas SERVIRED, 4B o de cualquier otro sistema de medios de pago internacional.

17. La Autoridad de Competencia concluyó que el conjunto de los compromisos resultaba suficiente y proporcionado para compensar los problemas de obstaculización de la competencia efectiva derivados de la operación de concentración, que fue autorizada en segunda fase.

## **2. Ámbito de conductas restrictivas de la competencia**

18. En el ámbito de conductas restrictivas, cabe destacar la incoación de un expediente contra cuatro entidades bancarias en el sector de los derivados financieros, así como el seguimiento general que se está realizando del sector, para detectar y, en su caso, poner fin, a las restricciones a la competencia a las que se vean expuestos los nuevos operadores del mercado que han surgido en los últimos años.

### **2.1 Expediente S/DC/0579/16 Derivados financieros**

19. La CNMC acordó, en abril de 2016, la incoación de un expediente sancionador contra Banco Bilbao Vizcaya Argentaria S.A., Banco Sabadell S.A., Banco Santander S.A. y Caixabank S.A., por posibles acuerdos anticompetitivos entre las entidades para la fijación de precios y el intercambio de información comercial sensible en relación con la contratación de derivados de tipos de interés utilizados como instrumentos de cobertura del riesgo de préstamos sindicados<sup>3</sup>.

20. Las conductas analizadas tienen origen en una denuncia presentada por Inversiones Empresariales Vapat, S.L.U. y sus empresas filiales, por una posible infracción de la normativa de competencia y, en particular, del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) y del artículo 101 del TFUE.

21. Las conductas analizadas se enmarcan en el sector de productos derivados en el contexto de préstamos sindicados para Project Finance, en los cuales, el prestatario responde únicamente con los activos del proyecto del crédito principal y en los que, para reducir el riesgo de fluctuación de los tipos de interés, las entidades prestamistas suscriben con el prestatario un contrato de cobertura (el derivado), que puede adoptar la forma de Swap, de Cap o de Collar.

22. En concreto, el análisis de la Autoridad de Competencia se centra en la actuación de las entidades financieras al fijar el precio del derivado, con el fin de valorar si dicha fijación se realiza en condiciones de mercado o si, por el contrario, es resultado de una concertación entre ellas. El expediente no ha sido todavía resuelto.

---

<sup>3</sup> <https://www.cnmc.es/2016-04-07-la-cnmc-incoa-expediente-sancionador-contrabanco-bilbao-vizcaya-argentaria-banco>.

## 2.2 *Desafíos derivados de la aparición de nuevos operadores*

23. El sector financiero se encuentra sujeto a grandes cambios, en parte como consecuencia del nuevo régimen legal aprobado a nivel comunitario, entre otras, por la Directiva de Servicios de Pago 2 (PSD2)<sup>4</sup>.

24. La PSD2, que debe incorporarse al derecho español en enero de 2018, abre la oportunidad de ofrecer nuevos servicios de pago digital, junto a los que ya ofrecen los bancos y otros operadores tradicionales con el objetivo último de establecer un mercado único integrado de pagos electrónicos.

25. La Directiva abre el mercado de pagos a compañías que ofrecen servicios orientados al consumidor o a los comerciantes. En concreto, la DSP2 incluye dentro de su ámbito de aplicación a los llamados proveedores de servicios de pagos terceros que ofrecen los siguientes tipos de servicios:

- Servicios de “iniciación del pago”: servicios en línea que ofrecen a los consumidores la posibilidad de pagar inmediatamente por sus reservas en línea o sus compras en Internet, sin necesidad de disponer de una tarjeta de crédito, establecen una cadena de pago entre el pagador y el comerciante con acceso en línea a la cuenta bancaria del pagador.
- Servicios de “agregación de información sobre cuentas”: servicio en línea que permite facilitar al usuario del servicio de pago información agregada sobre una o varias cuentas de pago de las que es titular, bien en otro proveedor de servicios de pago, bien en varios proveedores de servicios, ofreciéndole así una visión global de su situación financiera de pagos.

26. Para hacer posible la prestación de estos nuevos servicios, la PSD2 obliga a los Bancos a no bloquear ni dificultar el acceso a la información sobre los fondos disponibles en las cuentas del consumidor, lo que debería permitir a los consumidores beneficiarse de servicios competitivos de tarjetas. La información accesible, siempre con consentimiento del pagador, se limitaría a la relativa a los fondos disponibles en la cuenta, antes de iniciar el pago (como respuesta sí/no).

27. La PSD2 refuerza también las exigencias de seguridad a quienes inician o procesan pagos electrónicos. Estas nuevas exigencias, que se aplican a todos los proveedores de servicios de pago, deberían reducir el riesgo de fraude y mejorar la confidencialidad de los datos de los consumidores.

28. En este ámbito, la CNMC está llevando a cabo una labor de vigilancia para garantizar que las obligaciones de acceso que prevé la DSP2 no se vean puestas en peligro como consecuencia de la actuación de las entidades bancarias. Se trata de un ejercicio en el que habrá que garantizar un adecuado equilibrio entre los derechos de acceso que consagra la Directiva comunitaria, de un lado, y los estándares de seguridad que deberán cumplir los proveedores de servicios de pago, de acuerdo con la mencionada Directiva, de otro.

29. En este sentido, la CNMC<sup>5</sup> ya ha tenido ocasión de analizar ambas variables con ocasión de la denuncia interpuesta por un proveedor de servicios de agregación de información sobre cuentas contra una entidad bancaria, por conductas presuntamente contrarias a la normativa de defensa de la competencia, consistentes en dificultar por varios medios a sus usuarios el acceso a la banca online de la entidad bancaria y obstaculizar, de este modo, el acceso del proveedor de servicios de agregación a la información que precisaba sobre las cuentas bancarias de dichos usuarios para el desarrollo de su actividad.

<sup>4</sup> Directiva europea 2015/2366, sobre servicios de pago en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2009/110/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n° 1093/2010 y se deroga la Directiva 2007/64/CE.

<sup>5</sup> <https://www.cnmc.es/node/344232>.

30. La CNMC consideró que la actuación del banco, en principio, no presentaba indicios de ser contraria a la normativa de defensa de la competencia, en la medida en que se basaba en criterios objetivos y razonables, y no impedía el acceso a los datos, sino que los condicionaba al cumplimiento de protocolos de seguridad para evitar acciones fraudulentas. Sin perjuicio de lo anterior, y aunque la denuncia fue archivada, la CNMC subrayó que la legítima preocupación por la seguridad jurídica e informática del negocio bancario no puede servir para disfrazar ninguna actitud anticompetitiva.

31. Otro ámbito del sector financiero que la CNMC está siguiendo con especial atención es el de los pagos inmediatos. El Consejo de Pagos Minoristas en Euros (más conocido por sus siglas en inglés ERPB, de *Euro Retail Payments Board*)<sup>6</sup> ha definido estos pagos del modo siguiente:

*“Los pagos instantáneos son definidos como soluciones electrónicas de pagos minoristas disponibles 24/7/365 y que conllevan el intercambio y la compensación interbancaria inmediatos o cuasi-inmediatos de la operación, así como el abono en la cuenta del beneficiario y su confirmación al ordenante (a los segundos de haber iniciado la operación). Ello es así independientemente del instrumento de pago subyacente utilizado (transferencia, adeudo en cuenta o tarjeta bancaria) y de los acuerdos subyacentes relativos al intercambio (ya sea un intercambio bilateral interbancario o un intercambio vía infraestructura) y liquidación (por ejemplo, con garantías o en tiempo real) que lo hagan posible”.*

32. El instrumento de pago subyacente en el mecanismo de pagos inmediatos son las transferencias SEPA inmediatas (denominadas “SCTinst”, del inglés *Instant SEPA Credit Transfer*).

33. En España, el proyecto de pagos inmediatos está siendo desarrollado por Bizum, proyecto lanzado en octubre de 2016 e impulsado por las 27 principales entidades de crédito españolas, para el que se ha constituido en junio de 2016 la SOCIEDAD DE PROCEDIMIENTOS DE PAGO, S.L. (en adelante, SPP), como entidad gestora del sistema. En la medida en que en el accionariado de SPP están presentes la mayor parte de las entidades financieras que operan en España, desde la CNMC se está siguiendo con especial atención tanto su configuración como su puesta en marcha, para garantizar que la misma no contraviene la normativa de defensa de la competencia.

### **3. Informe de la CNMC sobre las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos expediente**

#### **3.1 Antecedentes**

34. En el año 2015 se produjo un cambio importante en la operativa de las redes de cajeros automáticos en España. La nueva política iniciada por una de las principales entidades bancarias al decidir cobrar unilateralmente a los clientes ajenos por el uso de su red de cajeros, trajo consigo un cambio de paradigma en el sistema de retribución de dichas redes que arrastró, de un lado al resto de las entidades, obligándolas a posicionarse, y de otro a las autoridades, que debieron intervenir para ordenar el nuevo marco.

35. El Banco de España recibió denuncias por el cobro de doble comisión a los usuarios por las retiradas de efectivo, por lo que el gobierno aprobó un cambio normativo que imposibilitara el cobro de una doble comisión y que se plasmó en el Real Decreto-Ley 11/2015, de 2 de octubre, para regular las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos.

<sup>6</sup> Entidad dependiente del BCE y encargada del impulso de un mercado competitivo para los pagos minoristas en Euros en el ámbito de la UE (<https://www.ecb.europa.eu/paym/retpaym/euro/html/index.en.html>).

36. Esta regulación establecía un nuevo modelo de cobro de comisiones por la retirada de efectivo en cajeros ajenos, con un periodo transitorio hasta el 1 de enero de 2016. Encomendaba a la CNMC la elaboración anual de un informe sobre los acuerdos o decisiones de las entidades de crédito para la determinación y aplicación de la comisión por la retirada de efectivo con tarjeta u otros instrumentos de pago.

### **3.2 *Informe de la CNMC sobre las comisiones por la retirada de efectivo en los cajeros automáticos***

37. El objeto del informe de la CNMC es analizar la evolución del sector y de las decisiones y acuerdos de las entidades de crédito y agentes participantes en relación con las comisiones por retirada de efectivo en cajeros, a la luz de las normas de competencia. Las principales conclusiones del informe de junio 2016 ([ver enlace](#)) fueron las siguientes:

#### **3.2.1 *Cambio de sistema de retribución***

38. Se pasa de un sistema multilateral en el que las entidades acuerdan compartir su red de cajeros a cambio del pago de una tasa previamente pactada entre ellos (tasa de intercambio), a otro en el que cada entidad o grupo de entidades cobra al resto el uso de sus cajeros, a falta de acuerdo, la comisión que unilateralmente decide.

39. En el primer modelo, el banco propietario del cajero (adquirente) cobraba una tasa previamente acordada dentro del sistema de que se tratase (4B, Servired o Euro 6000) al banco del usuario (banco emisor) y este último, a su vez, le cobraba a su cliente una comisión por dicho servicio. La tasa cobrada por los adquirentes había sido previamente sometida al control de la Autoridad de Competencia, que exigió su orientación a costes antes de su aprobación. Este modelo limitaba lo cobrado por las entidades adquirentes a las emisoras, dando sin embargo libertad a éstas en lo que pudieran cobrar a sus clientes.

40. En el nuevo modelo implantado tras el Real Decreto-Ley 11/2015 son las entidades adquirentes - propietarias de los cajeros- las que deciden la comisión que cobran por el uso que de los mismos hacen los clientes del resto de entidades. Dicha comisión viene, no obstante, doblemente limitada; por un lado, se prohíbe a la adquirente exigir la comisión al usuario directamente, debiendo ser pagada por el banco emisor; por otro, evita la doble comisión, limitando a la entidad emisora lo que puede cobrar a sus clientes, al señalar que la entidad emisora solo puede cargarle a su cliente lo pagado al adquirente, “sin aplicarle cantidad adicional alguna por cualquier otro concepto”.

#### **3.2.2 *Implicaciones del nuevo modelo***

41. El nuevo modelo destaca la importancia de llegar a acuerdos (o adherirse a acuerdos) con otras entidades que permitan extender la red. Para las entidades pequeñas o con una red reducida de cajeros el cambio propiciado por la reforma podría ser desventajoso, al no poder ofrecer el servicio en las mismas condiciones. Existe el riesgo de que algunas entidades se puedan quedar descolgadas, al no poder acceder en términos razonables a acuerdos de compartición de redes.

42. En el nuevo sistema son las entidades propietarias de los cajeros las que marcan los precios a través de la fijación de la comisión, sin que las emisoras tengan margen para amortiguar dicha comisión, salvo a su propia costa, al contrario de lo que ocurría en el sistema anterior, en el que las emisoras tenían independencia para fijar la comisión a su cliente por el uso de cajeros ajenos. El efecto neto sobre las emisoras es difícil de conocer ya que dependerá de las pautas de comportamiento de sus clientes; así, un repliegue hacia los cajeros propios consistente y duradero amortiguará el impacto en términos de mayores pagos a terceros por el uso de cajeros ajenos.



43. En cuanto al impacto del cambio sobre los usuarios finales no está claro. El efecto final sobre las comisiones que se aplican a los usuarios depende de la entidad de la que sea cliente, de sus preferencias a la hora retirar efectivo en cajeros, de la política de las entidades emisoras hacia sus clientes, localización geográfica de las redes y clientes, y en general de un conjunto de variables que no han podido analizarse todavía por el escaso tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del nuevo modelo.