

**INFORME Y PROPUESTA DE RESOLUCIÓN  
EXPEDIENTE C/0911/17 SERVIRED/SISTEMA 4B/EURO 6000**

---

**I. ANTECEDENTES**

- (1) Con fecha 24 de noviembre de 2017, ha tenido entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (“CNMC”) notificación de la operación de concentración consistente en la fusión de SR2, SOCIEDAD DE MEDIOS DE PAGO, S.A., SISTEMA 4B, S.L. y EURO 6000, S.A., sociedades gestoras de los sistemas domésticos de pago con tarjeta en España Servired, Sistema 4B y Euro 6000.
- (2) La notificación ha sido realizada por dichas entidades, según lo establecido en el artículo 9 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (“LDC”), por superar el umbral establecido en la letra a) del artículo 8.1 de la mencionada norma. A esta operación le es de aplicación lo previsto en el Reglamento de Defensa de la Competencia (“RDC”), aprobado por el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero.
- (3) Dicha notificación incluye una propuesta de compromisos en primera fase al amparo del artículo 59 de la LDC y el artículo 69 del RDC, al objeto de resolver los posibles obstáculos para el mantenimiento de la competencia efectiva que puedan derivarse de la concentración. En virtud de lo establecido en el artículo 59.2 de la LDC, la presentación de esta propuesta de compromisos amplía en 10 días el plazo máximo para resolver y notificar la resolución en primera fase, de acuerdo con el artículo 36.2.a) de la LDC.
- (4) Con fechas 29 de noviembre y 1 de diciembre de 2017, esta Dirección de Competencia, conforme a lo previsto en los artículos 39.1.y 55.6 de la LDC, notificó a terceros operadores requerimientos de información necesaria para la adecuada valoración de la concentración, adjuntando la propuesta de compromisos con el fin de que pudieran asimismo valorar su idoneidad para resolver los posibles obstáculos para el mantenimiento de la competencia efectiva que puedan derivarse de la operación. En virtud de lo dispuesto en el artículo 37.1.b) de la LDC, el 29 de noviembre de 2017, la Dirección de Competencia acordó que dichas solicitudes de información suspendieran el transcurso de los plazos máximos para resolver en la medida en que las respuestas a dichos requerimientos contendrían elementos de juicio necesarios para que la CNMC pueda valorar la operación de concentración notificada.
- (5) A 3 de enero de 2018, las últimas respuestas a los requerimientos de información mencionados se habían recibido en la CNMC el 22 de diciembre de 2017, por lo que dicho 3 de enero de 2018, la Dirección de Competencia acordó el levantamiento de la suspensión de plazo máximo para resolver, con efectos a partir del 23 de diciembre de 2017.
- (6) Con fecha 22 de enero de 2018, las notificantes remitieron una nueva versión de su propuesta de compromisos.

- (7) A la vista de lo anterior, la fecha límite para acordar iniciar la segunda fase del procedimiento es el 1 de febrero de 2018, inclusive. Transcurrida dicha fecha, la operación notificada se considerará tácitamente autorizada.

## II. NATURALEZA DE LA OPERACIÓN

- (8) La operación de concentración notificada consiste en la fusión de SR2, SOCIEDAD DE MEDIOS DE PAGO, S.A., SISTEMA 4B, S.L. y EURO 6000, S.A., sociedades gestoras de los sistemas domésticos de pago con tarjeta en España Servired, Sistema 4B y Euro 6000 (conjuntamente, "SMP"), mediante la extinción de la personalidad jurídica de dichas sociedades y su sucesión a título universal por una nueva entidad, que aglutinará las funciones y servicios prestados por los SMP<sup>1</sup>.
- (9) A estos efectos, el 28 de junio de 2017 los Consejos de Administración de dichas entidades aprobaron el Proyecto Común de Fusión, en el que, entre otros aspectos, se fija la ecuación de canje que determinará la participación inicial que poseerán los principales accionistas de la entidad fusionada, que será la siguiente: BANCO SANTANDER, BBVA y CAIXABANK, cada uno de ellos con el [...] <sup>2</sup> del capital, BANKIA ([...]), BANCO SABADELL ([...]), BANCO COOPERATIVO ESPAÑOL y CAJAS RURALES ([...]), UNICAJA BANCO ([...]) y KUTXABANK ([...]).
- (10) Posteriormente, el 14 de septiembre de 2017, los accionistas principales de la entidad resultante suscribieron un Pacto de Accionistas, en el que se regulan las relaciones entre ellos en el seno de dicha entidad, los principios de actuación del nuevo sistema y otros elementos que han de regir su funcionamiento<sup>3</sup>.
- (11) Las disposiciones relativas a la composición de los órganos de administración de dicha entidad y las mayorías de voto requeridas para la aprobación de las decisiones estratégicas en su seno se incluyen en el Pacto de Accionistas y en los Estatutos de dicha sociedad.
- (12) Según dichos documentos, la entidad resultante de la fusión estará gobernada por un Consejo de Administración compuesto por 19 miembros, 16 de ellos designados a propuesta de los 8 accionistas con mayor participación en el capital de la sociedad<sup>4</sup>, otros 2 consejeros serán nombrados por los denominados accionistas agrupados<sup>5</sup> y el consejero restante será nombrado a propuesta de los consejeros que representen a los 3 accionistas principales y desempeñará el cargo de Presidente del Consejo.
- (13) El Consejo de Administración estará válidamente constituido al concurrir a la reunión, presentes o representados, más de la mitad de sus miembros y sus

---

<sup>1</sup> Con carácter previo a la operación de concentración, se ha producido la segregación en dichas sociedades de todas aquellas actividades que no están directamente relacionadas con la gestión del sistema de pago con tarjetas.

<sup>2</sup> Se insertan entre corchetes aquellas partes del informe cuyo contenido exacto ha sido declarado confidencial.

<sup>3</sup> El Pacto de Accionistas establece un mecanismo para ajustar la participación de los accionistas en función de su respectiva participación en el volumen de actividad de la sociedad, [...].

<sup>4</sup> [...].

<sup>5</sup> {...}.

acuerdos se adoptarán con el voto favorable de más de la mitad de los consejeros asistentes, a excepción de los acuerdos relativos a ciertas materias reservadas, que se adoptarán con el voto de al menos 13 consejeros. Es el caso, entre otras, de la aprobación de la estrategia empresarial y comercial, planes de inversión y desarrollo de productos, la modificación del plan de negocio, la aprobación o modificación del presupuesto anual, la aprobación de la política de fijación de tarifas aplicables a los servicios prestados por la sociedad a sus clientes y la definición del nuevo sistema de compensación y liquidación, a partir de la propuesta consensuada por la comisión técnica designada a tal efecto.

- (14) Respecto a otras cuestiones, tales como la redacción, aprobación y modificación del reglamento de gobierno, del reglamento operativo, del manual de liquidación, así como de los reglamentos de las comisiones y de los comités técnicos de la sociedad, se requiere para su aprobación la unanimidad de los miembros del Consejo de Administración.
- (15) Adicionalmente, el Pacto entre Accionistas prevé que el Consejo de Administración proponga a la Junta los criterios de ajuste de las participaciones accionariales en la sociedad en función del volumen de negocio<sup>6</sup>, para lo que se requiere el voto favorable de, al menos, 12 de sus miembros.
- (16) En cuanto a la Junta General de Accionistas, estará válidamente constituida cuando concurren al menos el 51% del capital, excepto cuando ésta pretenda acordar válidamente materias vinculadas a la modificación de los Estatutos Sociales<sup>7</sup>, en cuyo caso será necesaria la presencia de, al menos, el 75% del capital social en primera convocatoria y de las dos terceras partes del mismo en segunda convocatoria. En cuanto a los acuerdos, se adoptarán con el voto favorable de la mayoría simple del capital presente o representado, a excepción de ciertas materias reservadas, que se adoptarán con el voto de al menos dos tercios del capital con derechos a voto; es el caso de materias vinculadas a la modificación de los estatutos sociales ya señaladas o de la fijación del número de miembros del Consejo, su nombramiento, y cese.
- (17) De acuerdo con los notificantes, de todo lo anterior, se desprende que la entidad resultante no estará bajo control exclusivo ni conjunto de ninguno de sus socios, al no existir una mayoría estable en el procedimiento de toma de decisiones, sin que ningún accionista tenga derechos de veto sobre decisiones estratégicas de la nueva sociedad. De esta manera, las mayorías para la toma de las decisiones podrán ser cambiantes, formándose en cada ocasión concreta a partir de las varias combinaciones posibles entre dichos accionistas.
- (18) La operación se incluye, por tanto, en el supuesto del artículo 7.1.a) de la LDC.
- (19) Por otra parte, conviene destacar que el Pacto de Accionistas prevé que la entidad resultante afronte las inversiones necesarias para desarrollar una aplicación de pago propia, al objeto de ofrecer un sistema de pago doméstico

---

<sup>6</sup> [...].

<sup>7</sup> El aumento o reducción del capital social, la supresión o limitación del derecho de adquisición preferente de nuevas acciones, la transformación, fusión, escisión de la sociedad o la cesión global de activo y pasivo, el traslado del domicilio al extranjero o la disolución y liquidación voluntarias de la sociedad.

con plenitud de funciones en competencia con otros sistemas de pago, incluidos los sistemas internacionales.

### **III. APLICABILIDAD DE LA LEY 15/2007 DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA**

- (20) De acuerdo con los notificantes, la operación no tiene dimensión comunitaria, al no cumplirse los umbrales establecidos en el artículo 1 del Reglamento del Consejo (CE) nº 139/2004, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las operaciones de concentración.
- (21) La operación notificada cumple, sin embargo, los requisitos previstos por la LDC para su notificación, al superarse el umbral de cuota de mercado establecido en el artículo 8.1.a) de la misma.

### **IV. EMPRESAS PARTICIPES**

#### **IV.1 SR2, SOCIEDAD DE MEDIOS DE PAGO, S.A. (SR2)**

- (22) SR2 es una sociedad española escindida de SOCIEDAD ESPAÑOLA DE MEDIOS DE PAGO, S.A., de cara a la realización de la operación notificada, y a la que se ha atribuido la gestión y supervisión del esquema de tarjetas de pago, cajeros automáticos y terminales puntos de venta (TPV) del sistema de pago doméstico Servired, incluyendo la elaboración y aprobación del reglamento y demás normas que regulan este sistema<sup>8</sup>. Servired no dispone de una aplicación de pagos propia, sino que sus miembros han llegado a acuerdos, individuales o colectivos, con Visa y Mastercard para utilizar las aplicaciones de pago de estos sistemas internacionales.
- (23) Servired cuenta con 101 miembros, todos ellos entidades financieras, de los que 69 son accionistas de su entidad gestora<sup>9</sup>, que no está controlada por ninguno de ellos.
- (24) La facturación de SR2 en el último ejercicio económico, conforme al artículo 5 del RDC fue, según los notificantes, la siguiente:

---

<sup>8</sup> Con carácter previo a la operación de concentración, se producirá la escisión de dicha actividad respecto de otros negocios de Servired, en concreto, la comercialización del software Advantis o el patrocinio de la participación de los miembros de Servired en Visa y en MasterCard (membresía colectiva), actividades que quedan excluidas del perímetro de la operación. [...].

<sup>9</sup> Al cierre del ejercicio 2016, los principales accionistas de la sociedad gestora de Servired eran BBVA ([...]), CAIXABANK ([...]), BANKIA ([...]) y BANCO SABADELL ([...]).

VOLUMEN DE NEGOCIOS SR2 (millones de euros) 2016		
MUNDIAL	UE	ESPAÑA
[<2.500]	[<250]	[<60]

Fuente: Notificación

#### IV.2. SISTEMA 4B, S.L. (SISTEMA 4B)

- (25) SISTEMA 4B es una sociedad española cuya principal actividad es la gestión y supervisión del esquema de tarjetas de pago, cajeros automáticos y TPV del Sistema 4B, incluyendo la elaboración y aprobación del reglamento del esquema y demás normas de funcionamiento. Sistema 4B no dispone de una aplicación de pagos propia, sino que sus miembros han llegado a acuerdos, individuales o colectivos, con Visa y Mastercard para utilizar las aplicaciones de pago de estos sistemas internacionales.
- (26) Sistema 4B cuenta con 18 miembros, de los cuales 3 son accionistas de la sociedad gestora<sup>10</sup>. En la actualidad, SISTEMA 4B está controlado en exclusiva por el grupo BANCO SANTANDER.
- (27) La facturación de SISTEMA 4B, en el último ejercicio económico, conforme al artículo 5 del RDC fue, según los notificantes, la siguiente:

VOLUMEN DE NEGOCIOS SISTEMA 4B (millones de euros) 2016		
MUNDIAL	UE	ESPAÑA
[<2.500]	[<250]	[<60]

Fuente: Notificación

#### IV.3 EURO 6000, S.A.

- (28) EURO 6000 es una sociedad española cuya principal actividad es la gestión y supervisión del esquema de tarjetas de pago, cajeros automáticos y TPV del sistema Euro 6000, incluyendo la elaboración y aprobación del reglamento del esquema y demás normas de funcionamiento<sup>11</sup>. EURO 6000 no dispone de una aplicación de pagos propia, sino que sus miembros han llegado a acuerdos, individuales o colectivos, con Visa y Mastercard para utilizar las aplicaciones de pago de estos sistemas internacionales.
- (29) Euro 6000 cuenta con 19 miembros, de los cuales 14 son accionistas de su sociedad gestora<sup>12</sup>, no estando controlada por ninguno de ellos.
- (30) La facturación de EURO 6000 en el último ejercicio económico, conforme al artículo 5 del RDC, fue, según los notificantes, la siguiente:

<sup>10</sup> BANCO SANTANDER ([...]), BANCO POPULAR ESPAÑOL ([...]) y BANCA MARCH ([...]), según datos a 31 de diciembre de 2016.

<sup>11</sup> Con carácter previo a la operación de concentración, se producirá la escisión de la unidad económica dedicada a la prestación por EURO 6000 de servicios de valor añadido a sus miembros, que pasará a ser gestionado por una nueva sociedad, quedando fuera del perímetro de la operación, al igual que la gestión de la participación colectiva de los miembros de Euro 6000 en Visa y en MasterCard. Dichas actividades seguirán siendo desempeñadas por VIA CAJAS, S.L. y MASTER CAJAS, S.L. respectivamente, sociedades independientes participadas por los mismos accionistas que EURO 6000 y en la misma proporción.

<sup>12</sup> Al cierre del ejercicio 2016, los principales accionistas de la sociedad gestora de Euro6000 eran KUTXABANK ([...]) IBERCAJA BANCO ([...]), ABANCA CORPORACIÓN BANCARIA ([...]), UNICAJA BANCO ([...]) y BANCO MARE NOSTRUM ([...]).

VOLUMEN DE VENTAS EURO 6000 (millones de euros) 2016		
MUNDIAL	UE	ESPAÑA
[<2.500]	[<250]	[<60]

Fuente: Notificación

## V. MERCADOS RELEVANTES

### V.1. Introducción

- (31) La operación analizada afecta al sector de los medios de pago, en concreto, a los pagos realizados con tarjeta.
- (32) Las operaciones de pago basadas en tarjeta suponen la adquisición de bienes o servicios en un establecimiento comercial, físico u online, por parte del titular de una tarjeta (de prepago, débito, crédito o de empresa), mediante la utilización de ésta como instrumento de pago. El uso de la tarjeta también permite la disposición de efectivo en cajeros<sup>13</sup>.
- (33) En estas operaciones intervienen, por lo general, los siguientes agentes:
- el titular de la tarjeta: que normalmente, a cambio de una cuota anual, recibe una tarjeta que le permite pagar bienes y servicios en establecimientos adheridos, físicos u online;
  - el establecimiento comercial: que se ha comprometido a aceptar los pagos con tarjeta, para lo que dispone de un terminal de punto de venta (TPV), pagando una tasa de descuento por cada cobro;
  - la entidad adquirente: proveedor de servicios de pago, normalmente un banco o entidad financiera adherida a un sistema de pago, que ha suscrito un contrato con el establecimiento comercial (beneficiario) para la aceptación y el procesamiento de operaciones de pago con tarjeta que le reporten una transferencia de fondos<sup>14</sup>.
  - la entidad emisora: proveedor de servicios de pago, normalmente un banco o entidad financiera adherida a un sistema de pago, que ha suscrito un contrato con una persona física o jurídica (ordenante) con el fin de proporcionarle un instrumento de pago (tarjeta) para el inicio y el procesamiento de operaciones de pago (incluyendo retiradas de efectivo en cajeros)<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> El cajero automático también permite al titular de la tarjeta bancaria realizar otras operaciones, como la compra de entradas o la recarga de móviles.

<sup>14</sup> El servicio adquirente incluye una cadena de operaciones que van desde el inicio de una operación de pago con tarjeta hasta la transferencia de los fondos a la cuenta de pago del comerciante, incluyendo la instalación y mantenimiento del terminal de punto de venta ("TPV"), el procesamiento de las operaciones con tarjeta realizadas en el TPV y la garantía de pago de los bienes o servicios adquiridos en el establecimiento mediante el uso de tarjeta. La remuneración global percibida por la entidad adquirente por la prestación al establecimiento del servicio de adquisición se denomina tasa de descuento.

<sup>15</sup> El emisor presta a la entidad adquirente el denominado "servicio de intercambio", que abarca diferentes prestaciones como la verificación de la tarjeta y de la identidad de su titular, la comprobación del saldo (crediticio o en cuenta corriente) asociado a la tarjeta, la autorización o denegación de la transacción y, en última instancia, la garantía de pago de la operación. El servicio de intercambio es remunerado por la entidad adquirente mediante el pago de una comisión a la entidad emisora, denominada tasa de intercambio. Los SMP han venido establecido tasas de intercambio por defecto (en ausencia de un acuerdo bilateral entre el emisor y el adquirente) para las operaciones intra e inter sistema en relación con las operaciones domésticas. Actualmente, el Reglamento (UE) 2015/751 y el Real Decreto-ley 8/2014 han establecido topes máximos a dichas tasas para las operaciones con tarjetas de débito y crédito de particulares

- el sistema de pago: encargado de establecer las normas que deben cumplir las entidades emisoras y adquirentes para poder realizar operaciones de pago con tarjeta, articulando las relaciones y flujos que el uso de la tarjeta vaya a ocasionar (procesos de autorización, compensación y liquidación de las transacciones de pago). Los sistemas suelen ser los titulares y proveedores de las aplicaciones de pago que permiten la materialización de los pagos, así como de las marcas de pago que permiten la identificación y la aceptación de las operaciones de pago basado en tarjeta. No obstante, en el caso de los SMP que se fusionan, estos sistemas no disponen de aplicaciones de pago propias, ni de marcas de pago, sino que sus miembros han llegado a acuerdos, individuales o colectivos, con Visa y Mastercard para utilizar las aplicaciones de pago de estos sistemas internacionales.
  - la entidad de procesamiento: encargada de la prestación de servicios de naturaleza técnica<sup>16</sup> a las entidades emisoras y adquirentes para la gestión de la orden de pago entre dichas entidades, de conformidad con los criterios y estándares fijados por los sistemas
- (34) La estructura descrita anteriormente es la que resulta de un sistema cuatripartito, en el que las operaciones con tarjeta se efectúan desde la cuenta de pago de un ordenante a la cuenta de pago de un beneficiario por intermediación del sistema, al tratarse de entidades distintas. Estos sistemas no prestan servicios de emisión ni de adquisición<sup>17</sup>, siendo su función primordial proporcionar a los emisores de tarjetas y/o adquirentes de las operaciones de pago la estructura (normas, tecnología, estándares, etc.) que posibilita la ejecución de la transacción de pago en un entorno seguro. Los SMP pertenecen a la categoría de sistemas cuatripartitos, aunque con las características y limitaciones que se han indicado y que se desarrollarán posteriormente.
- (35) Existe otro modelo de sistema de pago con tarjeta, los tripartitos, en el que el propio sistema presta los servicios de emisión y adquisición, efectuándose las operaciones de pago con tarjeta desde la cuenta de pago de un ordenante a la cuenta de pago de un beneficiario dentro del propio sistema, es decir el emisor y el adquirente son la misma entidad<sup>18</sup>.
- (36) La práctica totalidad de los bancos y demás proveedores de servicios de pago presentes en España (emisores de tarjetas y/o adquirentes de las operaciones de pago) están adscritos a uno de los tres SMP cuyas entidades gestoras se fusionan. Estas entidades normalmente eran titulares (hasta la segregación con carácter previo a la operación) de las licencias colectivas de los sistemas internacionales Visa y MasterCard, agrupando en cada una de ellas como “miembros asociados” a las entidades financieras españolas. En el caso de

---

<sup>16</sup> Tales como el enrutamiento electrónico de las transacciones, las solicitudes de autenticación (verificación de listas de alerta o identificación de la tarjeta), la comprobación de existencias de fondos, la autorización de la operación, la generación de extractos de facturación

<sup>17</sup> No emiten tarjetas, ni productos basados en tarjetas, ni adquieren operaciones de pago.

<sup>18</sup> Los esquemas tripartitos deben considerarse cuatripartitos cuando conceden acuerdos de licencia a terceros (proveedores de servicios de pago) para la emisión de tarjetas o la adquisición de transacciones.

algunas entidades, dicha pertenencia se produce con el carácter de miembro o usuario principal.

- (37) La pertenencia a Visa y MasterCard (como miembro principal o asociado) permite a las entidades financieras españolas emitir tarjetas y adquirir operaciones de pago en el ámbito de dichos sistemas internacionales (utilizando aplicaciones e identificadores -AID- propiedad de Visa y MasterCard), únicos que en España disponen de aplicaciones de pago, según se analizará posteriormente.
- (38) Con la operación de concentración desaparecería una de las peculiaridades del sector de pagos con tarjeta español, dado que en los países de la Unión Europea lo más habitual es que exista un único SMP, con una aplicación de pago propia, en el que se integran todas las entidades financieras que intermedian pagos con tarjeta.
- (39) Las entidades financieras españolas, además de en el capital de los SMP, participan en el capital de las dos principales entidades de procesamiento existentes en España (REDSYS y CECABANK).
- (40) Por ello, existe una fuerte integración vertical en el sector de los servicios de pago con tarjeta, por cuanto las entidades financieras son los principales emisores de tarjetas y adquirentes de las operaciones de pago, demandando los servicios de sistemas de pago y procesamiento, necesarios para la realización de una transacción de pago, a los tres SMP y los dos principales procesadores presentes en España respectivamente, de los que son accionistas principales.
- (41) En todo caso, esta integración vertical es implícita y está limitada, en el sentido de que, con la excepción de SISTEMA 4B, ninguna entidad financiera controla individual o conjuntamente ningún SMP ni procesador en España.

## **V.2. Mercado de producto**

- (42) La operación analizada despliega efectos en el mercado de los sistemas de pago con tarjeta, en el que se encuentran activos los SMP.
- (43) Los sistemas (esquemas o regímenes) de pago con tarjeta, según lo establecido en el artículo 2.6 de la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago son sistemas de transferencia de fondos regulados por disposiciones formales y normalizadas y dotados de normas comunes para el tratamiento, liquidación o compensación de operaciones de pago<sup>19</sup>.
- (44) En esencia, los sistemas de pago con tarjeta constituyen las normas que gobiernan las transacciones de pago realizadas con tarjeta, comprendiendo los servicios de red prestados a los proveedores de servicios de pago miembros del sistema (emisores de tarjetas y/o adquirentes de las operaciones de pago) para hacer posible éstas. De esta forma, los sistemas de pago prestan

---

<sup>19</sup> En el mismo sentido, el artículo 2.16 del Reglamento (UE) 2015/751 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, sobre las tasas de intercambio aplicadas a las operaciones de pago con tarjeta (Reglamento 2015/751), define régimen de tarjetas de pago como “*el conjunto único de disposiciones, prácticas, normas y/o directrices de aplicación para la ejecución de operaciones de pago con tarjeta, que es independiente de cualquier infraestructura o sistema de pago en que se sustente su funcionamiento y en el que se incluyen cualesquiera órganos, organizaciones o entidades decisivos específicos que sean responsables de su funcionamiento*”.

indirectamente servicios simultáneos a los titulares de las tarjetas y a los comercios, permitiendo a los primeros realizar sus compras y a los segundos cobrar el importe de las mismas, por lo que en este sentido podrían considerarse industrias de dos lados (*two-sided industry*).

- (45) Las autoridades de defensa de la competencia han venido considerando<sup>20</sup> que dichas actividades conforman un mercado de producto distinto de los mercados de emisión de tarjetas de pago<sup>21</sup> y de adquisición de transacciones de pago con tarjeta<sup>22</sup>, atendiendo a la competencia entre los diferentes operadores que intervienen en la prestación de servicios asociados a ellos.
- (46) Según lo señalado anteriormente, existen dos modelos de sistemas de pago con tarjeta, los esquemas tripartitos y los cuatripartitos, categoría esta última a la que pertenecerían los SMP, por lo que el análisis de la operación se centrará en este modelo de sistema de pago con tarjeta.
- (47) Los servicios<sup>23</sup> que los sistemas de pago cuatripartitos prestan a los proveedores de servicios de pago miembros del sistema son los siguientes:
- Provisión de las aplicaciones de pago. Para iniciar las operaciones de pago, los sistemas deben desarrollar las denominadas aplicaciones de pago, esto es, programas informáticos o equivalentes cargados en los dispositivos que permiten al ordenante emitir órdenes de pago<sup>24</sup>, o llegar a acuerdos para utilizar las aplicaciones de pago de otros sistemas, como es el caso de los SMP en España, en relación con las aplicaciones de pago de Visa y Mastercard.
  - Establecimiento de las condiciones de registro y adhesión de los miembros del sistema y supervisión del cumplimiento de las reglas del sistema en las transacciones realizadas por sus miembros.

---

<sup>20</sup> Asuntos comunitarios COMP/34.579 MASTERCARD, COMP/36.518 EUROCOMMERCE, COMP/38.580 COMMERCIAL CARDS y COMP/38.606 CB, así como Acuerdo de Terminación Convencional (expediente 2457/03) del extinto Servicio de Defensa de la Competencia (SDC).

<sup>21</sup> El mercado de emisión de tarjetas de pago incluiría las actividades relacionadas con la emisión propiamente dicha de la tarjeta y con la prestación de servicios vinculados a la realización de las transacciones a particulares y empresas.

<sup>22</sup> El mercado de adquisición de transacciones de pago con tarjeta comprendería los servicios prestados por los proveedores de servicios de pago a los establecimientos comerciales que deseen aceptar tarjetas como medio de pago, para hacer posible éste

<sup>23</sup> Adicionalmente, los sistemas de pago realizan otras tareas internas vinculadas al gobierno y la gestión interna del propio sistema, incluyendo la definición de los Reglamentos de la sociedad, en los que se establecen las condiciones de acceso al sistema y la regulación que resulta de aplicación a las relaciones entre sus miembros, la gestión institucional y financiera del sistema, el control de auditoría interna, la prestación de servicios jurídicos, la gestión contable y fiscal, etc.

<sup>24</sup> El desarrollo de una aplicación de pago propia requiere el desarrollo de especificaciones técnicas y funcionales propias para interpretar el estándar EMV (acrónimo de Europay, MasterCard y Visa), estándar de la industria de tarjetas a nivel global reconocido por SEPA como medio para fortalecer la interoperabilidad y la seguridad de los pagos con tarjetas en el marco SEPA. Este estándar incorpora la seguridad del chip y del número de identificación personal (PIN) para combatir el fraude en las transacciones de pago con tarjeta, sustituyendo la tradicional banda magnética de las tarjetas de crédito, débito prepago y de empresa. Aun cuando el estándar EMV está disponible para todos los operadores presentes en el mercado, para poder realizar las operaciones de pago con tarjeta es preciso que los sistemas hagan su propia interpretación de dicho estándar, para lo que han de realizar un desarrollo posterior, que se materializa en unas especificaciones técnicas y funcionales que son propiedad de cada esquema que las desarrolla. Las aplicaciones de pago se identifican por su correspondiente identificador o AID, en sus siglas en inglés (*Application Identifier*), número que se utiliza para la comunicación entre la tarjeta y el terminal receptor (por ejemplo, un TPV) y sirve para identificar la tarjeta y el sistema al que está asociada, al incluir un número RID (registro de proveedores de aplicaciones) propio (cada sistema de medios de pago posee un único RID). Actualmente, en España, todas las tarjetas emitidas utilizan el AID de Visa o de MasterCard.

Tras el desarrollo de especificaciones propias para interpretar el estándar EMV, los sistemas deben desarrollar procedimientos de certificación necesarios para garantizar el buen funcionamiento de las aplicaciones de pago que se emitan con su AID propio.

- Compensación y liquidación de las operaciones de pago en la que intervienen sus miembros. Los sistemas definen<sup>25</sup> los estándares técnicos aplicables a los procesos de liquidación y compensación y prestan servicios relacionados como la definición de la política de riesgos y los mecanismos de garantías de las operaciones de pago en las que intervienen sus miembros, supervisan la tesorería y las cuentas de intercambio, gestionan las incidencias y elaboran planes de contingencia y de regularización del proceso.
  - Gestión de la interoperatividad entre las distintas marcas de tarjetas con los dispositivos de pago, incluyendo la supervisión y validación del cumplimiento con la regulación de los chips, activadores de pago (tarjetas, teléfonos móviles, “wearables”) y dispositivos de aceptación de pagos (TPV, cajeros o máquinas autoservicio), establecimiento de las reglas de emisión, aceptación e intercambio de las operaciones de pago, así como la gestión de la interoperatividad técnico-operativa a nivel nacional e internacional, mediante la celebración de acuerdos con otros sistemas.
  - Seguridad de las transacciones y del fraude. Análisis de riesgo transaccional y de seguridad, definición de política de seguridad y supervisión de su cumplimiento; planes de contingencia en caso de incidencias, definición y gestión de programas de persecución del fraude, así como la gestión del cumplimiento con los requisitos de seguridad de datos (basados en el estándar mundial PCI-DSS) de los intervinientes en las transacciones.
  - Cumplimiento normativo, supone la monitorización del cumplimiento de la legislación nacional europea e internacional, en su caso; procedimientos de certificación y verificación del cumplimiento de estándares; gestión de disputas y arbitraje entre los miembros del sistema.
- (48) En España, solo los sistemas de pago internacionales (Visa y MasterCard) han desarrollado sus propias aplicaciones de pago que les permiten identificar las transacciones realizadas con ellas. Los SMP carecen de aplicaciones de pago propias, incorporando en las tarjetas emitidas por los proveedores de pago miembros de cada uno de esos sistemas aplicaciones de pago de Visa y MasterCard, de los que también son miembros<sup>26</sup>, con las que éstos llevan a cabo las operaciones de pago domésticas<sup>27</sup>.
- (49) De lo anterior se desprende que los SMP no constituyen sistemas de pago con tarjeta completos, al carecer de aplicaciones de pago propias, incorporando en los instrumentos de pago emitidos por sus miembros las aplicaciones de pago de Visa y MasterCard, que constituyen los únicos sistemas de pago con tarjeta

---

<sup>25</sup> Si bien el procesamiento material de la compensación y liquidación se realiza a través de entidades procesadoras.

<sup>26</sup> En el caso de algunas entidades, dicha pertenencia se produce con el carácter de miembro o usuario principal (o independiente) y en el de otras con el de miembro o usuario asociado, patrocinado por otro miembro principal (o por miembros colectivos, en la terminología tradicional).

<sup>27</sup> Todas las tarjetas de pago universales utilizadas en las operaciones domésticas en España adscritas a los SMP son tarjetas Visa o MasterCard y están identificadas con alguna de dichas marcas, que es la que garantiza su interoperabilidad con cualesquiera dispositivos de aceptación (terminales de pago o cajeros automáticos) adscritos también a Visa o MasterCard (o, como es habitual, a ambos), además de la marca del SMP al que pertenece el emisor (tarjetas en marca compartida o *co-branding*). Tanto las tarjetas como los dispositivos de aceptación en el ámbito de los SMP están, además, basados en las especificaciones técnicas y funcionales propias de Visa o de MasterCard.

cuatripartitos existentes en España. En este sentido, los SMP son dependientes tecnológicamente de dichos sistemas internacionales, desarrollando su actividad en el ámbito doméstico de las operaciones de pago realizadas con tarjetas Visa y MasterCard en España.

- (50) A la vista de lo anterior, esta Dirección de Competencia considera que el mercado relevante a efectos del análisis de la operación es el de la prestación de servicios de sistemas de pago con tarjeta a las operaciones domésticas realizadas con tarjetas en España ("mercado de la prestación de servicios de sistemas de pago con tarjeta"), en el que se encuentran activos los SMP.
- (51) En concreto, dicho mercado incluiría la prestación de servicios vinculados a la definición de las normas relativas a los criterios de liquidación y compensación y a las políticas de garantía y riesgos de las operaciones domésticas de pago con tarjeta realizadas por los proveedores de servicios de pago en España, en la implementación de los procesos de liquidación y compensación de dichas operaciones de pago y en la gestión y arbitraje de las discrepancias que puedan surgir entre dichas entidades.
- (52) Se trata de servicios troncales inherentes a la actividad de un sistema de pago con tarjeta, resultando imprescindibles para garantizar el funcionamiento del sistema, de conformidad con los estándares mínimos derivados del marco de supervisión para sistemas de pago con tarjeta aprobado por el Banco Central Europeo en enero de 2008<sup>28</sup>.
- (53) Junto al mercado de la prestación de servicios de sistemas de pago con tarjeta, será preciso valorar los efectos potenciales de la concentración en los mercados de emisión de tarjetas de pago (mercado de emisión) y de adquisición de transacciones de pago con tarjeta (mercado de adquisición), en los que se encuentran activas las entidades financieras accionistas de los SMP y de la entidad fusionada. Asimismo, será necesario valorar los efectos en el mercado del procesamiento de las operaciones de pago con tarjeta (mercado del procesamiento), donde los accionistas de los SMP son también los accionistas de los principales procesadores en España (REDSYS y CECABANK).

### **V.3 Mercado geográfico**

- (54) La Comisión Europea, en los expedientes señalados anteriormente, ha apuntado que el mercado de los sistemas de pago con tarjeta podría ser de ámbito superior al nacional, al menos en el caso de los sistemas internacionales como Visa y MasterCard, en la medida en que la competencia entre estas redes de tarjetas trasciende el ámbito de un Estado miembro y tiene lugar a escala paneuropea o incluso mundial.
- (55) En el caso español, el extinto Servicio de Defensa de la Competencia (SDC), en el expediente 2457/03 ya señalado, consideró que el mercado de los sistemas de pago con tarjeta tenía carácter nacional, por cuanto los SMP habían venido estructurándose desde una perspectiva nacional. En este sentido, el SDC señaló que existían modelos diferentes en los distintos Estados

---

<sup>28</sup> "Oversight Framework for Card Payment Schemes-Standards".

miembros, tanto por la estructura de los operadores presentes como por el sistema de interacción entre ellos, constatando, no obstante, que los esfuerzos de la industria de tarjetas para implantar el proyecto SEPA en 2010 podrían llevar a modificar dicha definición de mercado, planteando la existencia de un mercado de ámbito europeo.

- (56) Sin perjuicio de la armonización regulatoria desarrollada a nivel europeo, esta Dirección de Competencia considera que el mercado de la prestación de servicios de sistemas de pago con tarjeta sigue siendo un mercado de carácter fundamentalmente nacional. En este sentido, resulta significativo que las actividades de los SMP y las previstas para el futuro sistema integrado se circunscriben al ámbito de las operaciones domésticas de pago realizadas en España, suscribiendo acuerdos con otros sistemas de pago para las transacciones internacionales o transfronterizas.
- (57) Lo mismo se puede señalar de los mercados de emisión, adquisición y procesamiento, aun cuando se reconozca que la implementación de la normativa SEPA ha conllevado una paulatina armonización de los servicios prestados en cada uno de dichos mercados a nivel europeo.
- (58) En particular, esta Dirección de Competencia considera que la estructura de la oferta de estos mercados en España es sustancialmente diferente de la existente en otros países de la Unión Europea, dado el carácter marcadamente nacional de las políticas comerciales desarrolladas por los distintos oferentes en España.

## **VI. ANÁLISIS DE LOS MERCADOS**

### **VI.1. Estructura de la oferta**

#### VI.1.a) Mercado de la prestación de servicios de sistemas de pago con tarjeta

- (59) La oferta del mercado de la prestación de servicios de sistemas de pago con tarjeta a las operaciones domésticas realizadas en España está principalmente constituida por los tres SMP, cuyas entidades gestoras se fusionan, en las que se integran la práctica totalidad de los proveedores de servicios de pago establecidos en el país.
- (60) En los tres casos se trata de operadores verticalmente integrados, por cuanto sus principales accionistas (entidades financieras) son los principales demandantes de los servicios de sistemas de pago que proporcionan dichas entidades en sus actividades de emisión/adquisición de operaciones de pago con tarjeta. Además, las mismas entidades accionistas de los SMP son los principales accionistas de los dos principales procesadores existentes en España.
- (61) De la información disponible se desprende que la competencia existente entre los SMP por la captación de proveedores de servicios de pago es muy limitada. Según los notificantes, la adscripción de éstos a uno u otro SMP se produjo por razones de alianzas históricas al tiempo de su constitución y no ha variado sensiblemente desde entonces<sup>29</sup>, sin que tampoco se haya producido de forma

habitual (tras la proclamación de la no exclusividad por la Ley 16/2009) la adscripción a más de un SMP<sup>30</sup>.

- (62) En este sentido, los notificantes señalan que la pertenencia a uno u otro SMP resulta poco relevante para la actividad competitiva de los proveedores de servicios de pago en los mercados de emisión o adquisición, por cuanto la adscripción a uno u otro SMP no excluye que, en todo caso, deban también adscribirse a (y emitir y adquirir en) Visa y MasterCard<sup>31</sup>, con aplicación de las reglas de estos sistemas y la comercialización de los productos (configurados en función de la aplicación de pago que incorporan) propios de los mismos.
- (63) Los notificantes señalan que, junto a los SMP, existen operadores como Visa y MasterCard<sup>32</sup> que vienen prestando, aunque de forma bastante limitada, los servicios mencionados anteriormente a las operaciones de pago con tarjeta de ámbito doméstico de algunas entidades no adscritas a los SMP<sup>33</sup>, así como a aquellas entidades miembros de los SMP que deciden liquidar y compensar todas o parte de sus operaciones con tarjeta directamente con el sistema internacional de la marca de la tarjeta, de tal forma que sea dicho sistema el responsable de abonar la liquidación resultante para el pago a los comercios.
- (64) De la información obtenida de los proveedores de servicios de pago consultados en el marco del test de mercado realizado por la Dirección de Competencia, se desprende que la prestación actual por Visa y MasterCard de dichos servicios es bastante marginal y está, por lo general, vinculada a proveedores de servicios de pago que poseen un volumen importante de transacciones internacionales respecto a las domésticas, para los que puede resultar más eficiente tener una relación directa con dichos sistemas internacionales para toda su operativa, tanto doméstica como internacional.
- (65) En este sentido se ha manifestado Servicios Financieros Carrefour, al ser consultado al respecto, al señalar que las operaciones de pago domésticas realizadas con su tarjeta PASS en establecimientos comerciales que no pertenecen a su grupo se liquidan a través de un sistema de pagos internacional, como es MasterCard, con el fin de maximizar las sinergias con el resto de entidades financieras que forman parte de Grupo Carrefour y garantizar así la correcta operatividad de dicha tarjeta a nivel internacional.
- (66) Respecto a la importancia real de dichas actividades, Servired estima que en 2016 las operaciones de emisión doméstica de las entidades no integradas en los SMP, incluyendo compras y retiradas de efectivo, supusieron el [0-5%] del total en términos de valor y el [0-5%] en número de operaciones realizadas<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Más allá de los movimientos generados por las operaciones de concentración que han tenido lugar en el sector bancario en España en los últimos años.

<sup>30</sup> Como excepción, los notificantes señalan el caso de CAIXABANK y [...], que pertenecen tanto a Euro6000 como a Servired. También WIZING BANK, que es miembro de Servired y 4B, según la información aportada por dicha entidad.

<sup>31</sup> Lo que conlleva el pago de cuotas a dichas entidades. Actualmente las entidades emisoras y adquirentes tienen que soportar dos cuotas por las operaciones de pago domésticas realizadas en España, una abonada a los SMP y otra a Visa/MasterCard, que es mucho más elevada, representando más del [...] de las cuotas totales soportadas por ellos, según los notificantes.

<sup>32</sup> A los que se podría añadir UNION PAY INTERNATIONAL, aunque según la información recibida, en España únicamente tiene acuerdos de adquisición, pero no de emisión.

<sup>33</sup> Fundamentalmente, a entidades que operan en España de forma transfronteriza (con licencia en otro estado miembro de la Unión Europea) para los que los sistemas internacionales son los garantes de los flujos de liquidación.

Respecto a las operaciones de adquisición, los notificantes estiman que en 2016 las actividades de las entidades no integradas en los SMP representaron el [0-5%] del total del mercado en valor.

- (67) Por ello, esta Dirección de Competencia considera acreditado que los SMP reglamentan la liquidación y garantizan la práctica totalidad de las operaciones domésticas de pago con tarjeta realizadas en España, por lo que, como consecuencia de la operación, habría un único sistema que prestaría servicios de sistemas de pago con tarjeta a las operaciones domésticas realizadas en España.
- (68) Por otra parte, es preciso tener en cuenta que, actualmente, cada SMP parece conformar un ecosistema propio con diferentes estrategias de negocio, reflejo de las necesidades y características de sus miembros, por lo que la existencia de un modelo único podría no ajustarse a las necesidades de todos los miembros, especialmente los más pequeños que estaban integrados en Euro 6000.
- (69) Según la información recibida, la entidad resultante de la fusión prestará a las entidades miembros de los SMP y a todas aquellas que accedan en un futuro a la condición de miembro del sistema los servicios troncales inherentes a la actividad de un sistema de pago con tarjeta que, según los notificantes, son sustancialmente idénticos a los prestados actualmente por los SMP a los proveedores de servicios de pago miembros de cada uno de los sistemas.
- (70) Junto a dichos servicios troncales, el Pacto de Accionistas prevé que la entidad resultante pueda prestar determinados servicios adicionales que serán facturados por separado a los usuarios que los contraten y serán accesibles a todos los que lo soliciten (servicios opcionales)<sup>35</sup>.
- (71) Preguntados al respecto, la totalidad de los proveedores de servicios de pago consultados en el test de mercado consideran que los servicios prestados actualmente por los SMP a sus miembros son básicamente los mismos. Alguna respuesta recibida señala, no obstante, la existencia de algunas diferencias en la ejecución de dichos servicios y en la flexibilidad o libertad sobre cómo cada participante en el sistema puede prestarlos o, incluso, en el respaldo que aporta el propio esquema a sus participantes.
- (72) A este respecto, alguno de los proveedores de servicios de pago pertenecientes a Euro 6000 consultados señalan que dicho SMP sí viene prestando a sus miembros servicios adicionales a los propios de un sistema de pago que resultan diferenciales y estratégicos para poder competir en el mercado. No obstante, estos operadores consideran que no existe ningún riesgo de obstaculización de la prestación de dichos servicios, por cuanto el pacto suscrito entre las partes prevé que dichos servicios sigan siendo

---

<sup>34</sup> En 2014 y 2015, los notificantes estiman que dicha cifra sería inferior al [0-5%].

<sup>35</sup> El Pacto de Accionistas prevé que la entidad resultante prestará en principio el servicio de pago aplazado emisor (ofrecido actualmente por Servired a sus miembros). En cuanto a los servicios adicionales prestados por Euro 6000 a sus miembros (fundamentalmente servicios de homologación y contratación de productos bancarios, consultoría en materia de nuevos productos, regulación sectorial, de estrategia de negocio y herramientas de explotación de datos, campañas de publicidad, programas de fidelización, etc.), el Pacto de Accionistas prevé su escisión de dicha entidad a favor de una sociedad de nueva creación que seguirá prestando dichos servicios a los accionistas provenientes de Euro 6000 [...].

prestados a los accionistas provenientes de Euro 6000 a través de una nueva entidad escindida de la entidad gestora del sistema.

- (73) Una vez ejecutada la operación, el nuevo sistema tiene intención de desarrollar su propia aplicación de pago, al objeto de ofrecer a los proveedores de servicios de pago un sistema doméstico integrado de pago con tarjeta en el sentido del artículo 2.16 del Reglamento (UE) 2015/751, que incorpore todos los elementos necesarios para operar, como tal sistema, en el mercado nacional, en competencia con terceros sistemas de pago con tarjeta, incluyendo los sistemas internacionales Visa y MasterCard.
- (74) A partir de ese momento, los emisores de las tarjetas podrán incorporar en los instrumentos de pago las aplicaciones de pago propias del nuevo sistema junto con otra u otras aplicaciones de pago pertenecientes a otros sistemas de pago (*cobadging*). En estos casos, la selección de la aplicación de pago utilizada en cada operación corresponderá al ordenante (titular de la tarjeta) y al beneficiario del pago (comercio), en los términos establecidos en el artículo 8 del Reglamento (UE) 2015/751.

#### VI.1.b) Mercados de emisión y de adquisición

- (75) La oferta de los mercados de emisión y adquisición está constituida por entidades financieras y otros proveedores de servicios de pago<sup>36</sup>, que prestan servicios a sus clientes (titulares de tarjetas y comercios), permitiéndoles realizar operaciones de pago con tarjeta y operar en cajeros, en un caso, y aceptar pagos con tarjeta, en el otro caso.
- (76) En el mercado de emisión, los proveedores de servicios de pago compiten entre sí para emitir tarjetas a los clientes que las utilizan para pagar bienes y servicios o para retirar efectivo, a cambio de una cuota fija y otra periódica por su emisión. La competencia entre ellos se establece fundamentalmente en las condiciones ofrecidas al titular de la tarjeta (límites de uso de la tarjeta o descubiertos, interés aplicado, primas ofrecidas por el uso de la tarjeta, programas de fidelidad, etc.)
- (77) En el mercado de adquisición, los proveedores de servicios de pago compiten entre sí para prestar servicios de adquisición a los comerciantes en el marco de un acuerdo de servicios de aceptación: esto incluye el suministro de terminales y dispositivos y la prestación de servicios asociados con el pago mediante tarjeta a cambio de una comisión (tasa de descuento)
- (78) Los accionistas de los SMP y de la entidad fusionada están presentes en los mercados de emisión y adquisición en España, siendo los principales operadores de dichos mercados.
- (79) En concreto, según datos aportados por los notificantes correspondientes a 2016, los cinco principales accionistas de la entidad fusionada (BANCO SANTANDER, BBVA, CAIXABANK, BANKIA y BANCO SABADELL) presentan

---

<sup>36</sup> Según el artículo 4 de la Ley 16/2009 son proveedores de servicios de pago, además de las entidades de crédito, las entidades de dinero electrónico, las entidades de pago, la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos (respecto a los servicios de pago para cuya prestación se encuentra facultada en virtud de su normativa específica) así como el Banco de España y la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, cuando no actúen en su condición de autoridades públicas

una cuota conjunta del [60-70%] del mercado de emisión y del [70-80%] del mercado de adquisición en valor en España. Las cuotas individuales de dichas entidades en los mercados de emisión y adquisición son, respectivamente, las siguientes: BANCO SANTANDER (incluyendo BANCO POPULAR) [10-20%] y [10-20%], BBVA [10-20%] y [10-20%], CAIXABANK [20-30%] y [20-30%], BANKIA [5-10%] y [10-20%] y BANCO SABADELL [5-10%] y [10-20%].

#### VI.1.c) Mercado de procesamiento

- (80) La actividad de procesamiento incluye la realización de múltiples servicios de naturaleza técnica necesarias para la gestión de las operaciones de pago con tarjeta entre las entidades financieras emisoras y adquirentes, posibilitando la interconexión entre ellos. En esencia, las compañías procesadoras facilitan los procesos de autorización, intercambio y liquidación de las operaciones de pago (procesos conocidos en su conjunto como “*switching*”) a los proveedores de servicios de pago.
- (81) Los accionistas de los SMP son también los accionistas de REDSYS y CECABANK, las dos únicas entidades procesadoras que en la práctica facilitan los procesos de *switching* de las operaciones de pago realizadas con tarjeta en España. Según estimaciones recibidas de los notificantes, la cuota de REDSYS ascendería al [90-100%] del mercado español de procesamiento, según número de operaciones procesadas en 2016, siendo la de CECABANK del [5-10%]<sup>37</sup>.

#### VI.2. Demanda y fijación de precios

- (82) La demanda de los sistemas de pago con tarjeta está constituida por los proveedores de servicios de pago que son, a su vez, los emisores de las tarjetas y/o los adquirentes de las operaciones de pago realizadas con tarjetas. Estos operadores requieren la estructura (normas, tecnología, estándares, etc.) que proporcionan los sistemas de pago para ejecutar las operaciones de pago en un entorno de transparencia y seguridad.
- (83) En este sentido, la Ley 16/2009 de servicios de pago considera a los sistemas de pago como una instalación esencial para la prestación de servicios de pago, estableciendo en su artículo 5 que las normas de acceso para cualquier proveedor de servicios de pago autorizado serán objetivas, no discriminatorias y proporcionadas, no dificultando el acceso más de lo necesario para prevenir riesgos que puedan afectar a la estabilidad operativa y financiera del sistema de pago.
- (84) Adicionalmente, dicho artículo prohíbe expresamente que los sistemas de pago impongan a los proveedores de servicios de pago normas que restrinjan su participación efectiva en otros sistemas de pago o que discriminen entre los miembros del sistema en relación con sus derechos, obligaciones y facultades. En este sentido, los emisores deben poder emitir tarjetas bajo diferentes sistemas de pago y los adquirentes deberán tener la capacidad de adquirir

---

<sup>37</sup> Según los notificantes, al margen de REDSYS y CECABANK, es preciso considerar la actividad de otros operadores como es el caso de algunas entidades financieras que realizan algunas actividades de procesamiento vinculadas a la emisión y los servicios en cajero con soluciones *in-house* o de procesadores internacionales como First Data, Global Refund, Tax Free o Elavon, que realizan el procesamiento de algunas operaciones de adquisición en España.

operaciones de todos los sistemas, con el fin de ofrecer a los comerciantes una gama completa de tarjetas de pago.

- (85) Los principales demandantes de los servicios de sistemas de pago con tarjeta son accionistas de los SMP y de la entidad fusionada, lo que les convierte, según los notificantes, en los principales interesados en ejercer presión sobre las condiciones bajo las que se prestarán los servicios y sobre los productos ofrecidos, lo que también se reflejará en las tarifas aplicadas a los mismos.
- (86) A estos efectos, los notificantes señalan que la principal fuente de ingresos de los accionistas de los sistemas procede de sus actividades de emisión y adquisición y no de su participación en el sistema de pago, y dado que las tarifas, por su pertenencia al sistema, constituyen un coste que deben soportar, tienen interés en que el mismo sea lo más reducido posible. En este sentido, los notificantes consideran que los accionistas de la entidad fusionada carecen de incentivos para perjudicar sus actividades en los mercados de emisión y adquisición por favorecer el desarrollo del nuevo sistema.
- (87) En cuanto a la estructura tarifaria del nuevo sistema, está previsto que sea aprobada por el Consejo de Administración de la entidad fusionada a propuesta de su Director General, una vez ejecutada la operación y sobre la base de una propuesta que se encuentra actualmente en desarrollo. A estos efectos, los notificantes han aportado copia de la versión más reciente de la propuesta de “Libro de Tarifas” elaborado por la entidad consultora de la operación.
- (88) En dicha propuesta se recogen las tarifas<sup>38</sup> que pagarán las entidades miembros, cuyos importes, según los notificantes, han sido calculados a partir de los costes que se estima tendrá la entidad resultante en su actividad de prestación de los servicios troncales del sistema y en base a los costes actualmente incurridos en dicha actividad por los SMP. A dichos costes se ha añadido un pequeño margen que permita hacer frente a los posibles gastos extraordinarios o la obtención de un nivel de ingresos inferior al estimado, sin que ello afecte al equilibrio financiero del sistema.
- (89) Los notificantes señalan que la estructura tarifaria prevista en la propuesta de Libro de Tarifas para la entidad fusionada difiere sustancialmente de la que vienen aplicando actualmente los SMP a sus miembros, que solamente cubre en una limitada proporción los costes de su funcionamiento, al estar en algunos casos complementadas con ingresos procedentes de otras actividades.
- (90) En este sentido, los notificantes señalan como caso más claro a Servired, que financia gran parte de los costes de funcionamiento del sistema con los ingresos obtenidos por la comercialización del software Advantis<sup>39</sup>, lo que

---

<sup>38</sup> El Libro de Tarifas prevé la existencia de 4 cuotas distintas: a) cuota de acceso, pagadera por aquellas entidades que quieran adquirir la condición de miembro del sistema, estimada en [...], b) cuota anual fija, que se cobrará a todos los grupos de facturación de forma trimestral, alcanzando la cantidad de [...] anuales, c) cuota anual variable, se cobrará a todos los grupos de facturación de forma trimestral, en función de su volumen de ventas, calculándose éste como el importe de todas las operaciones, tanto en la vertiente emisora (abonos con tarjetas de pago) como en la vertiente adquirente (cobros con TPV o retiradas de efectivo en cajeros). El sistema de cuotas variables se organizará [...]; y d) incremento de la cuota anual del primer año para sufragar el coste de las inversiones necesarias para el desarrollo de la nueva tecnología, que será de 22.000€.

<sup>39</sup> Solución multi-aplicación basada en los estándares internacionales para tecnología chip EMV. Los ingresos derivados de por la comercialización de dicho software ascienden a más de [...] de euros, frente a los [...] de euros percibidos por Servired en concepto de cuotas.

afecta a las cuotas pagadas por sus miembros, que son sustancialmente inferiores a los que pagan los miembros de Euro 6000 y de Sistema 4B. A estos efectos, los notificantes señalan que las cuotas pagadas por los miembros de Servired representan menos del [...] del total de las cuotas cobradas por el conjunto de los SMP, cuando su volumen de actividad representa alrededor del [...] del total.

### **VI.3. Barreras a la entrada y competencia potencial**

- (91) Los notificantes señalan que no existe ninguna barrera legal relevante a la entrada en el mercado de sistemas en España, más allá del cumplimiento de lo establecido en la Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 sobre servicios de pago en el mercado interior (PSD2) y la obtención de las correspondientes licencias. A este respecto, los notificantes consideran que cualquier sistema de tarjetas internacional podría entrar en el mercado español.
- (92) No obstante, los notificantes reconocen que la operativa de los sistemas de pago requiere una mínima escala para ser eficiente y, por tanto, el éxito de estos sistemas dependerá de su capacidad de captar entidades emisoras y adquirentes. En todo caso, los notificantes consideran que la presencia en España de un elevado número de entidades internacionales podría favorecer la entrada de sistemas internacionales distintos de los ya presentes o incrementar la presencia de los instalados en un futuro.
- (93) Por otro lado, los notificantes destacan la importancia que las actividades de inversión y desarrollo tienen en la industria de medios de pago, que en el caso de los sistemas de pago están principalmente vinculadas al desarrollo de aplicaciones de pago<sup>40</sup> y procedimientos de certificación y a la interpretación de los estándares internacionales, sobre los que luego se desarrollan los productos.
- (94) Esta Dirección de Competencia considera que el mercado de la prestación de servicios de sistemas de pago con tarjeta presenta barreras económicas de tal magnitud que podrían hacer no rentable la entrada de nuevos operadores al mercado, disuadiendo a los potenciales entrantes de operar en el mismo
- (95) En este sentido, es preciso considerar las economías de escala y de red que disfrutará la entidad resultante, a la hora de configurar las reglas de liquidación y compensación y a la hora de establecer las garantías necesarias a aportar por los miembros, que podrían resultar inaccesibles para los potenciales entrantes, lo que generaría asimetrías en la estructura de costes entre ellos y, en la práctica, podrían suponer importantes barreras de entrada al mercado de los sistemas de pago con tarjeta en España.
- (96) Todos los proveedores de servicios de pago consultados por la Dirección de Competencia señalan la importancia que las economías de escala y de red

---

<sup>40</sup> A este respecto, los notificantes estiman que la inversión de arranque para el desarrollo y despliegue de aplicaciones de pago propias de tarjetas y móvil por parte del sistema integrado se estima en [...] de euros ([...] de euros si se realizara de forma separada por cada uno de los SMP), sin incluir los procedimientos de certificación, ni el cumplimiento posterior por parte de los intervinientes en las transacciones con los estándares de seguridad de la información sensible de las transacciones (PCI-DSS).

tienen en el mercado y como éstas pueden afectar a su decisión de contratar con un sistema u otro. Todo ello sin perjuicio de que hasta el momento la movilidad entre SMP por las entidades financieras ha sido prácticamente nula, si no se tienen en cuenta las operaciones de concentración del sector bancario.

- (97) Algunos de los operadores consultados señalan que economías de escala y de red son fundamentales en aspectos relacionados con la capacidad de nuevos desarrollos y la oferta de nuevas funciones relacionadas con las aplicaciones de pago, esenciales en un mercado caracterizado por su constante evolución, en el que se están desarrollando alternativas de pago inmediato distintas del uso de efectivo o de tarjetas.
- (98) En todo caso, también hay que tener en cuenta la integración vertical implícita que existirá entre la entidad resultante con otros ámbitos de los pagos con tarjeta, en la medida que sus principales accionistas son los principales emisores de tarjetas y adquirentes de pago con tarjeta en España, y puesto que estos accionistas participan en el accionariado de los principales procesadores de pagos con tarjeta.
- (99) Esta integración vertical implícita, que vincula accionarialmente a la entidad resultante con los principales demandantes de servicios de sistema de pago con tarjeta en España, también puede ser una barrera muy significativa para la entrada y expansión de terceros sistemas de pago con tarjeta, en la medida que puede dificultar la captación de demandantes.

## VII. EFICIENCIAS

- (100) Los notificantes señalan que la operación representa una oportunidad para superar la estructura actual del mercado de los sistemas de pago en España en la que conviven tres SMP dependientes tecnológicamente de los sistemas internacionales, situación que, a juicio de ellos, resulta ineficiente y en la que las posibilidades de desarrollo de la competencia se encuentran limitadas.
- (101) Entre las principales eficiencias de la operación, los notificantes señalan la simplificación de la interoperabilidad entre los instrumentos de pago y los dispositivos de aceptación de todos los proveedores de servicios de pago activos en el mercado doméstico en España, desapareciendo las operaciones inter sistemas y con ellas la necesidad de establecer acuerdos técnicos y económicos para el tratamiento de dichas operaciones. De esta forma, se producirá la simplificación operativa de las transacciones domésticas de pago, al desaparecer los tres modelos diferenciados de autorización, liquidación y compensación, lo cual generará ahorros de costes por concentración de volúmenes de operaciones y estandarización de reglas operativas<sup>41</sup>, que tendrá un impacto en las tarifas del sistema una vez superado el periodo de transición, estimado por los notificantes en alrededor de dos años.
- (102) Por otro lado, los notificantes señalan que la integración de los SMP proporcionará un volumen de transacciones y una capacidad tecnológica y

---

<sup>41</sup> Según los notificantes, dicha simplificación operativa tendrá un impacto potencial en la reducción de los costes de procesador, una vez que se integren los procesos de liquidación de las operaciones, para lo que estiman que serán necesarios unos [...]

financiera acumuladas que permitirán afrontar las inversiones de recursos necesarias para desarrollar aplicaciones de pago propias, al objeto de ofrecer un sistema de pago doméstico con plenitud de funciones. De esta forma, el nuevo sistema estará en condiciones de ofrecer a los proveedores de servicios de pago sus propios productos, en programas de pago con tarjeta distintos de los de Visa y MasterCard (únicos utilizados en la actualidad), y competir con ellos, introduciendo una mayor competencia en el mercado nacional de sistemas.

- (103) Adicionalmente, el desarrollo de una aplicación de pago propia permitirá, a juicio de los notificantes, eliminar la duplicidad de las cuotas que vienen soportando actualmente las entidades emisoras y adquirentes por las operaciones de pago domésticas realizadas en España, ofreciendo el pago de una cuota única<sup>42</sup> más ajustada.
- (104) Esta Dirección de Competencia considera que el margen de obtención de eficiencias derivado de la integración<sup>43</sup> no es muy significativo dada la facturación de los tres SMP (ninguno supera los [...] de euros anuales y en conjunto se sitúan por debajo de los [...] de euros) y tomando en consideración el valor de las transacciones con tarjeta en España y el volumen de negocios de las entidades financieras. De hecho, los notificantes no habrían acreditado suficientemente la cuantificación de las eficiencias que han alegado.
- (105) Donde sí parece existir más margen para la obtención de eficiencias es en el sistema de garantías para cubrir el riesgo de liquidación de las operaciones de pago con tarjeta, desconociéndose, no obstante, su alcance, por cuanto aún no han sido definidas las nuevas garantías que van a ser exigidas a los miembros. En este sentido, los notificantes señalan que hasta que no se defina el proceso de liquidación y compensación del sistema<sup>44</sup> no se iniciarán los trabajos destinados a determinar el sistema de garantías aplicable.
- (106) Dado lo anterior, no parece que la operación vaya a generar grandes eficiencias directas a las entidades financieras, en términos de ahorro de costes, por cuanto en algunos casos las tarifas de los SMP eran artificialmente bajas y no cubrían la totalidad de los servicios prestados, pero sí eficiencias indirectas por la minimización de las garantías exigidas por el sistema.
- (107) Adicionalmente, las entidades bancarias dispondrán de una mayor alternativa a la hora de seleccionar la aplicación de pago a la que adscribir sus instrumentos de pago, lo que aumentará su capacidad de negociar las tasas de intercambio y las condiciones bajo las que ofrecen sus productos en los mercados de emisión y adquisición.
- (108) En todo caso, conviene destacar que esta Dirección de Competencia considera que no resulta imprescindible para el lanzamiento de las nuevas aplicaciones de pago domésticas la realización de la operación de concentración, por lo que

---

<sup>42</sup> Respecto a las operaciones de pago domésticas con tarjeta en las que se utilicen las aplicaciones de pago propias del sistema, en las que no se devengarán a favor de Visa o MasterCard cuotas asociadas a las transacciones (sí se podrían devengar otras asociadas a la tarjeta), según lo establecido en el Reglamento UE 2015/751.

<sup>43</sup> Los notificantes prevén obtener unos ahorros de costes de [...] en los próximos [...] años

<sup>44</sup> El Pacto entre Accionistas prevé que durante un periodo transitorio tras la fusión se mantengan operativos los tres sistemas de liquidación y compensación de los SMP.

el desarrollo de la nueva aplicación de pago y los beneficios asociados a la misma no serían eficiencias inherentes a la concentración.

- (109) En particular, los SMP o, al menos, Servired, estarían en condiciones de desarrollar de forma autónoma una aplicación de pago doméstica, si se tiene en cuenta que el volumen de inversiones previsto en el Pacto de Accionistas no es muy significativo, comparándolo con la capacidad financiera de los accionistas, y teniendo en cuenta los desarrollos que había hecho Servired de forma autónoma para el lanzamiento de una aplicación de pago propia antes de que se acordase la operación de concentración.

### **VIII. VALORACIÓN PRELIMINAR DE LA OPERACIÓN SIN COMPROMISOS**

- (110) La operación notificada consiste en la fusión de las sociedades gestoras de los sistemas domésticos de pago con tarjeta Servired, Sistema 4B y Euro 6000 (“SMP”).
- (111) La fusión de los SMP fortalecerá la integración vertical implícita de toda la cadena de valor de las operaciones de pago con tarjeta en España, por cuanto los accionistas de la sociedad resultante son las principales entidades emisoras de tarjetas de pago y adquirentes de las transacciones de pago con tarjeta en España, participando asimismo como accionistas en los dos principales operadores de procesamiento de dichas operaciones existentes en el mercado español (REDSYS y CECABANK).
- (112) En todo caso, conviene destacar que esta integración vertical implícita ya era muy significativa con carácter previo a la operación de concentración.
- (113) La operación tiene efectos horizontales sobre el mercado de la prestación de servicios de sistemas de pago con tarjeta en España y efectos verticales sobre los mercados de emisión de tarjetas de pago y de adquisición de transacciones de pago con tarjeta en España, en los que se encuentran activas las entidades financieras accionistas de los SMP y de la entidad fusionada. Asimismo, es necesario valorar los efectos en el mercado del procesamiento de las operaciones de pago con tarjeta en España.

#### **VIII.1 Efectos en el mercado de la prestación de servicios de sistemas de pago con tarjeta en España**

- (114) La fusión de los tres SMP supondrá la creación de un único sistema que preste servicios de sistemas de pago con tarjeta a las operaciones domésticas realizadas por la práctica totalidad de los proveedores de servicios de pago establecidos en España.
- (115) Se trata de un mercado que presenta importantes barreras de entrada derivadas de las importantes economías de escala y de red que disfrutará el sistema de la entidad resultante, a la hora de configurar las reglas de liquidación y compensación y el sistema de garantías necesarias a aportar por los miembros, que resultan difícilmente replicables por terceros, por lo que no parece que exista o vaya a existir una alternativa real a la entidad resultante de la fusión en la prestación de dichos servicios en España.

- (116) En este sentido, operadores como Visa y MasterCard que vienen prestando dichos servicios aunque de forma marginal y, por lo general, vinculada a proveedores de servicios de pago que poseen un volumen importante de transacciones internacionales, no cuentan con suficientes economías de escala y de red en el mercado doméstico para crear un sistema alternativo, al menos de forma inmediata<sup>45</sup>.
- (117) No obstante, es preciso tener presente que la competencia preexistente entre los SMP es bastante limitada, por la nula o reducida movilidad de entidades bancarias entre sistemas (que se ha limitado a la asociada a las concentraciones en el sector bancario) y por la integración vertical implícita existente entre emisores/adquirentes de tarjetas, sistemas de pagos y procesadores.
- (118) En todo caso, ante la ausencia de una alternativa real a la prestación de dichos servicios a las operaciones domésticas realizadas en España, al menos a corto plazo, existen ciertos riesgos de que la entidad resultante sea utilizada por sus principales accionistas para limitar la competencia en el sector de pagos con tarjeta.
- (119) En primer lugar, existe el riesgo de que los principales accionistas del sistema tengan la capacidad e incentivos para obstaculizar o retrasar el acceso al sistema de nuevos miembros, cuando éstos puedan ser una amenaza competitiva significativa por sus modelos de negocio innovadores, etc., sin que esta Dirección de Competencia aprecie en el esquema regulatorio actual la existencia de mecanismos rápidos y eficaces para prevenir y combatir este tipo de conductas.
- (120) Algún proveedor de servicios de pago consultado en el marco del test de mercado señala la dificultad que ha tenido para acceder a los SMP en las mismas condiciones que cualquier otro participante, habiendo recibido en la práctica respuestas negativas de facto (por la dilatación temporal de sus respuestas) como de iure (negativa expresa), situación que se podría ver generalizada al reducir el número de sistemas disponibles.
- (121) Ante esta situación, esta Dirección de Competencia entiende que se debe garantizar que las normas de acceso al sistema para cualquier proveedor de servicios de pago autorizado sean objetivas, no discriminatorias y proporcionadas, no dificultándose el acceso más de lo necesario para prevenir riesgos que puedan afectar a la estabilidad operativa y financiera del sistema de pago.
- (122) En segundo lugar, dado el carácter esencial e irremplazable a corto plazo de la entidad resultante, por sus economías de escala y de red, los principales accionistas del sistema podrían tener la capacidad e incentivos para utilizar las políticas comerciales del sistema como instrumento para influir, controlar y limitar la capacidad competitiva de sus miembros, especialmente los más

---

<sup>45</sup> Se trata, no obstante, de importantes operadores internacionales con gran capacidad competitiva que, potencialmente, podrían estar en condiciones de crear un sistema alternativo, estableciendo menores precios y exigiendo menores garantías a sus miembros, a través de subvenciones cruzadas con el resto de sus actividades en España o a nivel internacional.

pequeños que estaban asociados a EURO 6000, que operaban en un sistema adaptado a sus necesidades.

- (123) En este sentido se han manifestado algunos de los proveedores de servicios de pago consultados, que señalan el riesgo de que la entidad resultante limite, retrase u obstaculice el desarrollo de productos vinculados a la estrategia comercial de entidades bancarias sin presencia o con presencia reducida en su Consejo de Administración, teniendo los miembros con mayor peso en dicho órgano la capacidad para obstaculizar el desarrollo de aquellas iniciativas innovadoras que no estén alineados con sus propios intereses. Concretamente, según estos operadores, existirá un conflicto de interés evidente entre ellas, por cuanto las entidades que participarán en la decisión de admitir o rechazar nuevas propuestas de servicios son competidoras directas de las entidades que las proponen.
- (124) En concreto, los principales accionistas del nuevo sistema podrían tener la capacidad e incentivos para limitar el desarrollo de soluciones innovadoras dentro de los pagos con tarjeta, como el *cashback*<sup>46</sup>, que existen en países de nuestro entorno.
- (125) De hecho, resulta muy relevante tener en cuenta que hasta el momento los SMP existentes en España no han desarrollado estas soluciones *cashback*, y el único operador que las ha sacado al mercado, ING (a través del servicio Twyp Cash), no ha podido utilizar la infraestructura ni las reglas de los SMP, lo que ha aumentado claramente los costes de este operador. Con la presente concentración, el riesgo de que esta situación se perpetúe en el tiempo aumenta considerablemente, al desaparecer la posibilidad de que operadores como ING se planteen cambiar de SMP como vía para poder implementar servicios innovadores a través de un sistema.
- (126) En este sentido, algún operador consultado considera necesario garantizar que el nuevo esquema ofrezca la máxima disponibilidad de las funcionalidades y servicios basados en tarjetas tanto físicas como virtuales existentes, sin perjuicio de las garantías de riesgos exigibles, en proporción a la calidad crediticia del participante y al volumen de riesgo abierto en cada momento.
- (127) Por otra parte, el nuevo sistema puede tener la capacidad e incentivos para limitar el desarrollo de alternativas competitivas, obstaculizando, directa o indirectamente, la migración parcial o gradual de instrumentos de pago o de dispositivos de aceptación por tarjeta a sistemas o aplicaciones de pago competidoras.
- (128) En este sentido, algunas entidades consultadas señalan que existe riesgo de que la entidad fusionada aplique medidas que directa o indirectamente limiten o condicionen la libertad de sus miembros para emitir tarjetas o realizar adquisiciones de pago fuera del sistema, siendo necesario que éste mantenga su neutralidad respecto a la conducta de sus miembros en dichos mercados descendentes.

---

<sup>46</sup> Que permite al usuario final obtener efectivo a través de sus compras en un establecimiento comercial, sin necesidad de acudir a un cajero automático.

- (129) A la vista de lo anterior, esta Dirección de Competencia considera necesario contar con ciertas garantías que aseguren la neutralidad del nuevo operador respecto de cualquiera de sus miembros (accionistas o no) y su libertad de selección de los sistemas y de las aplicaciones de pago a utilizar en cada instrumento de pago o dispositivo de aceptación que pongan en el mercado y las operaciones con ellos realizadas, así como respecto a los servicios que éstos puedan ofrecer para satisfacer las necesidades de sus clientes (titulares de tarjetas y comercios).
- (130) Respecto a los servicios opcionales que el nuevo sistema prestará a sus miembros, esta Dirección de Competencia entiende que se deben establecer mecanismos encaminados a garantizar que el nuevo operador no se convierta en una vía para excluir u obstaculizar la prestación de servicios opcionales y/o para la introducción de servicios innovadores que fomenten la competencia en los mercados financieros, para aquellas entidades que así lo deseen.

### **VIII.2 Efectos sobre los mercados de emisión, adquisición y procesamiento de pagos con tarjeta en España**

- (131) En principio, la operación podría fomentar la competencia en los mercados de emisión y adquisición en España, por cuanto los proveedores de servicios de pago y los usuarios finales dispondrán de mayores alternativas en productos de tarjetas, aplicaciones de pago y marcas de aceptación, gracias a los nuevos desarrollos que prevé hacer la entidad resultante, lo que redundará en mejoras en la calidad y las condiciones de los servicios prestados.
- (132) El aumento de la presión competitiva podría ser superior en el mercado de adquisición, por cuanto los comerciantes tendrán la capacidad de preseleccionar la aplicación de pago incluida en sus dispositivos de aceptación, lo que incrementará su poder negociador frente a las entidades financieras a la hora de establecer las condiciones bajo las que éstos les presten los servicios de adquisición (tasas de descuento más reducidas, primas, etc.).
- (133) No obstante, la operación genera ciertos riesgos de que la entidad resultante se pueda convertir en un instrumento para influir en la conducta de sus miembros en los mercados de emisión y de adquisición, especialmente en relación con la selección de las aplicaciones de pago a utilizar en cada transacción.
- (134) En este sentido, algunas respuestas al test de mercado señalan que los accionistas de la sociedad resultante que son los principales operadores del mercado no tendrían ningún incentivo para emitir instrumentos de pago adscritos a un esquema que compita con el suyo, ofreciendo a lo sumo tarjetas de marca compartida con esquemas internacionales como Visa o MasterCard para garantizar la interoperabilidad internacional. Adicionalmente, dichas respuestas indican que dado que la infraestructura de los TPV en España se encuentra en gran medida gestionada por los procesadores domésticos REDSYS y CECABANK (en las que están presentes las mismas entidades que el nuevo sistema), existe un alto riesgo de que las aplicaciones alternativas al nuevo sistema se vean discriminadas en ellos totalmente o, al menos, respecto a las operaciones domésticas.

- (135) En particular, los principales accionistas de la entidad pueden tener la capacidad e incentivos para utilizar la misma como mecanismo de exclusión de las aplicaciones de pago rivales, gracias a las economías de escala y de red de la entidad resultante en la definición de las reglas de liquidación, compensación y garantía.
- (136) Estos riesgos son menores en el mercado de emisión de tarjetas en España, dado que las aplicaciones de pago de Visa o Mastercard resultan muy relevantes de cara a que los usuarios finales puedan hacer transacciones fuera de España, ya sea de forma física o en compras online.
- (137) En cambio, en el mercado de adquisición de pagos con tarjeta en España, estos riesgos pueden ser mayores, especialmente en relación con las tarjetas con dos aplicaciones preinstaladas.
- (138) A este respecto, previsiblemente los principales accionistas de la entidad resultante tienen la capacidad e incentivos para fomentar la emisión de tarjetas con dos aplicaciones de pago preinstaladas (*cobadging*), una de ellas la del nuevo sistema y otra internacional, gracias a las obligaciones regulatorias que impiden obstaculizar este tipo de emisión conjunta, y puesto que de esta manera estos accionistas fomentarían el uso de la aplicación del sistema del que son accionistas, sin privar a los usuarios finales de la utilización de la tarjeta en transacciones fuera de España, ya sea de forma física o en compras online.
- (139) Por lo tanto, respecto a estas tarjetas con dos aplicaciones, los principales accionistas del sistema pueden tener la capacidad e incentivos para utilizar su control del mercado de adquisición de pagos con tarjeta en España para limitar la capacidad e incentivos de los comercios para utilizar de forma autónoma su derecho regulatorio de preselección en beneficio de aplicaciones de pago rivales.
- (140) Esta cuestión no sería especialmente problemática si la preselección de la aplicación de pago de la entidad resultante por parte de los comercios se produce como consecuencia de las mejores ofertas comerciales que se dan al comercio en relación con las tasas de descuento.
- (141) Pero sí podría ser problemática si el comercio, a pesar de haber recibido una mejor oferta de una aplicación de pago rival, ve mermada o penalizada su capacidad de preselección.
- (142) Esta problemática también se puede ver agravada si se obstaculiza indebidamente la capacidad e incentivos del usuario final para preseleccionar una determinada aplicación cuando utiliza una tarjeta con *cobadging*. En todo caso, el impacto potencial sobre la competencia de estas prácticas sería menor, en la medida en que muy pocos usuarios tienen incentivos a hacer uso de este derecho de elección, especialmente porque no suelen tener que afrontar costes asociados a la realización de pagos con tarjetas individuales.
- (143) Por otra parte, la operativa de la entidad resultante puede generar riesgos de coordinación del comportamiento competitivo de las entidades bancarias miembros del sistema en los mercados de emisión y adquisición de pagos con tarjeta en España, al ampliarse la integración vertical implícita y al desarrollarse

en el seno de la entidad resultante una aplicación de pago propia, que puede incrementar la capacidad e incentivos de los miembros del nuevo sistema para realizar esta coordinación.

- (144) Esta coordinación podría producirse o facilitarse como consecuencia de hipotéticos intercambios de información comercial sensible que pudiera darse entre ellas a través del sistema.
- (145) A este respecto, esta Dirección de Competencia entiende que se deben establecer mecanismos encaminados a evitar que se produzca un flujo de información comercial sensible entre las entidades miembros del sistema y entre las aplicaciones de pago propias y las de terceros
- (146) En este sentido, algunos operadores señalan su preocupación por la capacidad de la entidad fusionada para acceder a la información sobre las actividades de sus miembros con otros regímenes de tarjetas de pago y utilizar esa información para impedir o limitar esas actividades.
- (147) En cuanto al mercado del procesamiento de pagos con tarjeta en España, mercado especialmente sensible en España, por cuanto en la práctica solo existen dos entidades capaces de realizar esas funciones, existe el riesgo de que tras la operación CECABANK pueda desaparecer del mercado, en la medida que su escala es muy limitada y su actividad ha estado tradicionalmente asociada al sistema de pagos con tarjeta Euro 6000, que desaparecerá como entidad independiente tras la concentración.
- (148) Dado lo anterior, esta Dirección de Competencia entiende que se debería garantizar que la entidad resultante no influya en la libertad de sus miembros para seleccionar el operador que procese sus operaciones de emisión y de adquisición y que el sistema no se comporte de manera discriminatoria con los procesadores existentes, facilitando trato preferente o información privilegiada a alguno de ellos.

## **IX. COMPROMISOS**

### **IX.1 Antecedentes**

- (149) Junto con la notificación, los notificantes aportaron una propuesta de compromisos en primera fase al amparo del artículo 59 de la LDC y el artículo 69 del RDC, al objeto de resolver los posibles obstáculos para el mantenimiento de la competencia efectiva que puedan derivarse de la concentración.
- (150) Dicha propuesta de compromisos fue trasladada a los terceros operadores consultados el 29 de noviembre y 1 de diciembre de 2017 en el contexto del test de mercado realizado por esta Dirección de Competencia, al objeto de que, conforme al artículo 59.3 de la LDC, valorasen su idoneidad para resolver los obstáculos para el mantenimiento de la competencia efectiva que pudieran derivarse de la operación.
- (151) Tras acceder a las valoraciones y observaciones planteadas por los operadores consultados, los notificantes presentaron el 22 de enero de 2018 una nueva

propuesta de compromisos que completa y, por tanto, sustituye a la que presentaron junto a la notificación.

### **IX.1 Compromisos definitivos**

(152) El texto completo de los compromisos presentados por los notificantes el 22 de enero de 2018 en el marco de la operación se recogen en el Anexo 1 al presente informe y forma parte integrante del mismo.

(153) Los compromisos atienden los riesgos para la competencia efectiva que resultarían de la operación propuesta y que han sido identificados por la Dirección de Competencia.

#### **1- Acceso al sistema**

(154) Ante la previsible ausencia de una alternativa real a la entidad resultante de la fusión en la prestación de servicios de sistemas de pago con tarjeta a las operaciones domésticas realizadas en España, los notificantes se comprometen a que el acceso al sistema se realizará atendiendo a los criterios de objetividad, no discriminación y proporcionalidad, no limitando el acceso más allá de lo que sea necesario para prevenir riesgos específicos, tales como los riesgos de liquidación, riesgos operativos y riesgos de explotación, y garantizar la estabilidad operativa y financiera del sistema.

(155) La propuesta de compromisos prevé que la decisión sobre la admisión o denegación de acceso a nuevos miembros será una facultad irrenunciable del Consejo de Administración de la entidad resultante y deberá adoptarse dentro del plazo máximo de dos meses desde la solicitud formal de la entidad interesada, que irá acompañada de los documentos que justifiquen su habilitación legal para actuar como proveedor de servicios de pago.

(156) La sociedad podrá requerir a la solicitante toda aquella información que considere imprescindible, especialmente para valorar los riesgos específicos que pudieran concurrir, a efectos entre otros de calcular las garantías a prestar para la seguridad financiera del sistema, información que estará en su caso sujeta a las obligaciones de confidencialidad establecidas con carácter general para toda la información comercialmente sensible a la que tenga acceso el sistema.

(157) La propuesta de compromisos incluye una garantía adicional para aquellas entidades solicitantes a las que el sistema haya denegado, de forma motivada y debidamente justificada, el acceso, mediante el establecimiento de un mecanismo de arbitraje ante la CNMC, que decidirá sobre la controversia planteada, comprometiéndose la sociedad a cumplir las resoluciones arbitrales definitivas que adopte la CNMC al respecto.

#### **2- Servicios a prestar por el sistema**

(158) La propuesta de compromisos establece en su Apéndice 1 los **servicios troncales** que el sistema prestará a sus entidades miembros respecto a las operaciones de pago o de disposición de efectivo en cajeros con tarjeta o en dispositivos de aceptación adscritos al sistema de pago de la nueva sociedad, tanto si en dichas operaciones se utilizan aplicaciones de pago de sistemas de pago alternativos (como Visa o MasterCard) o aplicaciones de pago propias,

una vez ésta las haya desarrollado y las ponga a disposición de las entidades miembros.

- (159) Los notificantes se comprometen a que los servicios troncales de la sociedad no serán obligatorios respecto de las operaciones que no hayan sido adscritas al sistema de pago de la sociedad.
- (160) En este sentido, el Apéndice 1 de los compromisos prevé que los costes de la prestación de determinados servicios troncales, en concreto los incluidos en los apartados II, V y X de dicho Apéndice 1, relativos a la gestión comercial y de negocio, la gestión de marketing y la gestión técnica, que sean atribuibles a la aplicación de pago o a los servicios opcionales, no sean imputados como costes de los servicios troncales. Adicionalmente, a la hora de determinar las tarifas específicas de la aplicación de pago o de los servicios opcionales, se tendrán en cuenta los costes específicos de la misma y una proporción de los costes comunes. A estos efectos, los compromisos prevén que el Consejo de Administración de la entidad establecerá un sistema de retribución que garantice la correcta imputación de los costes vinculados a la prestación de dichos servicios.
- (161) Adicionalmente, el sistema prestará **servicios opcionales** a aquellos miembros que lo soliciten, considerando como tales aquellos servicios relacionados con la liquidación y compensación de operaciones de pago dentro del sistema y cuya prestación sea viable sin perturbar el funcionamiento de éste y sean solicitados por una o varias entidades miembros. El compromiso no excluye la posibilidad de ser prestados por la sociedad con carácter opcional aquellos servicios no troncales que hayan sido o estén siendo prestados por alguno de los notificantes o por sociedades que se hubieran escindido de éstas previamente<sup>47</sup>.
- (162) Los servicios opcionales que se establezcan serán accesibles a todos los miembros que los soliciten. Para facilitar la participación en dichos servicios, el sistema se compromete a informar a todos sus miembros desde el primer pronunciamiento del Consejo de Administración, en relación a cada servicio opcional, de la puesta en marcha de los nuevos servicios y de las condiciones de su prestación. Los servicios opcionales deberán ser facturados por separado a los usuarios que los contraten, estableciéndose un sistema de retribución que garantice la correcta imputación de los costes vinculados a su prestación, incluyendo una proporción de los costes comunes, según los recursos comunes utilizados.
- (163) La propuesta de compromisos incluye el procedimiento que deberán seguir los miembros del sistema para solicitar la prestación de un servicio opcional. El Consejo de Administración de la entidad resultante aprobará o denegará, de forma motivada, la prestación de dicho servicio en el plazo máximo de tres meses desde la presentación formal de la solicitud. En caso de aprobación, el Consejo de Administración fijará el plazo previsto como necesario para su efectiva implantación, sin perjuicio de las revisiones que puedan producirse.

---

<sup>47</sup> Se refiere fundamentalmente a los servicios adicionales prestados por Euro 6000 a sus miembros que según lo mencionado anteriormente han sido escindidos de dicha entidad a favor de una sociedad de nueva creación que seguirá prestando dichos servicios a los accionistas provenientes de Euro 6000.

- (164) La propuesta de compromisos incluye como garantía adicional un procedimiento de arbitraje ante la CNMC respecto a las controversias que puedan surgir entre la nueva entidad y los miembros solicitantes de algún servicio opcional, cuya prestación hubiera sido denegada. También podrán someterse a la decisión arbitral de la CNMC las controversias relativas a la implantación del servicio o a la correlación de las tarifas aplicadas a la prestación de un servicio opcional con los costes correspondientes a su implantación y funcionamiento.
- (165) La sociedad estará obligada a someterse voluntariamente a los arbitrajes que insten las sociedades solicitantes y a cumplir las resoluciones arbitrales definitivas que pudieran adoptarse por la CNMC en relación con estas reclamaciones.
- (166) Los compromisos incluyen una serie de garantías para cuando el sistema desarrolle sus propias **aplicaciones de pago**, que básicamente garantizan que las entidades miembros del sistema tendrán plena libertad para adscribir o no al sistema de pago de la sociedad la totalidad o solo una parte de sus instrumentos de pago o dispositivos de aceptación y las operaciones con ellos realizadas.
- (167) En este sentido, los notificantes se comprometen a que las entidades emisoras podrán incorporar en las tarjetas las aplicaciones de pago propias junto con las de otro u otros sistemas de pago (*cobadging*).
- (168) En cuanto a la actividad de los miembros del sistema cuando actúen en la condición de adquirentes de las operaciones de pago incluidas en el ámbito del sistema, los compromisos garantizan que éstos implantarán en sus dispositivos de aceptación (TPV y cajeros) los procedimientos técnicos adecuados que garanticen que los ordenantes de los pagos puedan tomar la decisión final efectiva sobre la aplicación de pago utilizada en la operación en los términos establecidos en el artículo 8.6 del Reglamento (UE) 2015/751. A estos efectos, la propuesta de compromisos establece en su Apéndice 2 el procedimiento técnico operativo desarrollado por Servired que será aplicado por el sistema para implementar la selección por el ordenante de la aplicación de pago en caso de pago con tarjetas *co-badged*.
- (169) Por otro lado, los compromisos garantizan expresamente la libertad de los beneficiarios (comercios) que hayan preinstalado una aplicación de pago en sus TPV, de cambiar dicha preselección en cualquier momento, de forma inmediata y sin coste alguno para ellos.
- (170) Respecto a los costes derivados del funcionamiento de las aplicaciones de pago propias de la sociedad, los compromisos garantizan que éstos serán sufragados únicamente por las entidades miembro en cuyas operaciones de pago se hubieran utilizado dichas aplicaciones. A tal efecto se establecerá una tarifa complementaria por el uso de las aplicaciones de pago de la sociedad, que incluirá la parte proporcional de los servicios comunes utilizados, en proporción al volumen de actividad de los miembros en operaciones de pago en que se hayan utilizado dichas aplicaciones. Ello sin perjuicio de la aplicación a todos los miembros, en el primer ejercicio de actividad de la sociedad, de una

cuota fija extraordinaria destinada a financiar las inversiones necesarias para la disponibilidad de las referidas aplicaciones.

### 3- Mecanismos para evitar flujo de información sensible

- (171) Ante los riesgos de que la entidad resultante se pueda convertir en un instrumento para influir en la conducta de sus miembros en los mercados de emisión y de adquisición de pago con tarjeta en España, especialmente en relación con la selección de las aplicaciones de pago a utilizar en cada transacción, los compromisos determinan que la sociedad establecerá en el ámbito de todos sus servicios un sistema de estanqueidad de la información que garantice que la información desagregada sobre la actividad de cada una de las entidades miembros no sea difundida a las restantes ni a sus representantes en los órganos de administración o de dirección de la sociedad,
- (172) La obligación de no difundir la información desagregada a la que tengan acceso afectará a todos los directivos y al resto del personal de la sociedad y comprenderá asimismo la información sensible relativa a las aplicaciones de pago de terceros, sobre la que tendrán un específico deber de confidencialidad.
- (173) Adicionalmente, los compromisos prevén que los directivos y el personal de la sociedad que tenga acceso a información comercial sensible desagregada de las entidades miembros o solicitantes de acceso al sistema o a información sensible relativa a las aplicaciones de pago titularidad de terceros utilizadas por las entidades miembros, serán independientes de cualquiera de dichas entidades y estarán sujetos a la suscripción de un acuerdo de confidencialidad con la sociedad, en los términos del modelo que se acompaña como Apéndice 1bis de los compromisos.
- (174) Por otro lado, la sociedad establecerá un sistema de estanqueidad de la información que garantice la confidencialidad de la información relativa a la actividad de sus miembros en el ámbito de los servicios opcionales. La obligación de no difundir información desagregada a la que tengan acceso sobre dichos servicios afectará a todos los directivos y al resto del personal de la sociedad.

### 4- Servicios de procesamiento

- (175) Los compromisos garantizan que las entidades miembros tendrán plena libertad para seleccionar la entidad de procesamiento que haya de prestarles los servicios de esta naturaleza, que podrá ser distinto al de otras entidades miembros. A este respecto, el sistema no impondrá condiciones discriminatorias o que no sean objetivas entre dichas entidades, que en todo caso deberán cumplir la exigencia de interoperabilidad establecida en el artículo 7.5 del Reglamento UE 2015/751.

### 5- Tarifas

- (176) Los compromisos garantizan que el sistema tarifario que aplicará la entidad fusionada se oriente a costes y que su aplicación no establezca discriminación alguna entre entidades miembro, sean o no accionistas de la sociedad, en función de su porcentaje accionarial o entre miembros procedentes de un mismo SMP. Además, las cuotas de acceso de nuevos miembros del sistema tendrán un importe en línea con los importes medios habituales en los sistemas

de pago con tarjeta de la Unión Europea, y su importe no podrá ser tal que tenga carácter disuasorio o constituya un obstáculo injustificado al acceso al sistema.

- (177) Para garantizar lo anterior, el sistema establecerá y actualizará unas tarifas que cubran el conjunto de los gastos y costes en que se incurra por el funcionamiento de los servicios troncales del sistema, generando un mínimo resultado favorable que cubra eventuales imprevistos. A estos efectos los compromisos prevén la realización de devoluciones parciales de las tarifas pagadas (con el carácter de ajuste) en aquellos ejercicios que se generen beneficios, que unidos a los ya acumulados de ejercicios anteriores generen en el balance de la sociedad una reserva voluntaria acumulada por importe superior a ocho millones de euros. Las devoluciones de ajuste se harán respecto a las tarifas variables en cuantía total equivalente al importe en que la reserva voluntaria haya excedido de dicho importe dentro de los tres meses siguientes a la aprobación de las cuentas anuales del ejercicio en cuestión.
- (178) Los compromisos garantizan que las tarifas del sistema serán transparentes, razonables y equitativas, distinguiendo una tarifa general por los servicios troncales de la sociedad, que incluirá una parte fija y otra variable, proporcional, por escalones, al volumen de actividad de las entidades miembros en el ámbito del sistema. Adicionalmente se establecerán tarifas específicas para su aplicación a las entidades usuarias de servicios opcionales o de las aplicaciones de pago propias de la sociedad, con una estructura similar a la tarifa general.
- (179) La propuesta presentada incluye el compromiso de que las eficiencias obtenidas por la fusión se repercutirán a las tarifas con ocasión de su actualización -que se producirá con periodicidad, por lo menos, bienal- no siendo ésta obligatoria cuando la desviación apreciada en la correlación entre costes e ingresos tuviera un carácter coyuntural y no respondiera a una evolución previsiblemente estable.

#### 6- Información a la CNMC

- (180) Los compromisos garantizan que la sociedad informará a la Dirección de Competencia de las solicitudes de servicios opcionales que se hubieran producido y de la decisión adoptada al respecto por el Consejo de Administración dentro de los quince días siguientes a haberse producido y contendrá, en caso de que fuera denegatoria, el texto íntegro de la decisión y las explicaciones complementarias que se consideren procedentes.
- (181) La sociedad informará a la Dirección de Competencia de las tarifas una vez que sean implantadas tras la ejecución de la operación y de sus sucesivas revisiones o actualizaciones dentro de los treinta días siguientes a la aprobación de las mismas por el Consejo de Administración.
- (182) Adicionalmente, la sociedad enviará a la Dirección de Competencia un informe sobre la evolución de la correlación entre costes e ingresos de la sociedad en el ejercicio anterior, dentro de los tres primeros meses de cada año a partir de 2019.

#### 7- Duración y revisión de los compromisos

- (183) Los compromisos tendrán una duración de cinco años a partir del día siguiente al de la inscripción de la escritura de fusión en el Registro Mercantil.
- (184) Dentro de los tres meses anteriores a la finalización de dicho plazo, la CNMC valorará si se ha producido una modificación relevante en la estructura o la regulación de los mercados considerados, que justifique el mantenimiento de los compromisos por un periodo adicional de hasta un máximo de tres años, que se concretará, en su caso, de forma motivada y tras dar audiencia a la sociedad, mediante una nueva resolución.
- (185) La sociedad podrá asimismo solicitar motivadamente a la CNMC la modificación del contenido o duración de los compromisos en el caso de que se produzca una modificación relevante en la situación de los mercados considerados.

## **X. VALORACIÓN DE LA OPERACIÓN CON COMPROMISOS**

### **X.1. Consideraciones generales sobre el control de concentraciones**

- (186) Con carácter previo al análisis de la suficiencia o no de los compromisos presentados por los notificantes el 22 de enero de 2018 para resolver los obstáculos a la competencia efectiva planteados por la operación de concentración notificada, es necesario hacer determinadas consideraciones generales sobre los objetivos del control de concentraciones.
- (187) De acuerdo con el artículo 10 de la LDC, la CNMC valorará las concentraciones económicas atendiendo a la posible obstaculización del mantenimiento de una competencia efectiva en todo o en parte del mercado nacional.
- (188) El artículo 59 de la LDC prevé que cuando de una concentración puedan derivarse obstáculos para el mantenimiento de la competencia efectiva, las partes notificantes, por propia iniciativa o a instancia de la CNMC, pueden proponer compromisos para resolverlos.
- (189) La LDC atribuye a la Dirección de Competencia la competencia para examinar y valorar estos remedios y al Consejo de la CNMC la competencia para resolver sobre los mismos, preservando la posibilidad de que la CNMC establezca condiciones si se considera que los compromisos presentados no son adecuados para resolver los problemas de competencia detectados.
- (190) Este modelo permite conjugar la salvaguarda de las condiciones de competencia en el mercado con el máximo respeto a los principios de proporcionalidad y mínima intervención por parte de la autoridad a la hora de condicionar las operaciones de concentración.
- (191) En relación con la proporcionalidad, es importante recordar que el control de concentraciones tiene por objeto evitar los efectos restrictivos que puedan derivarse de una operación de concentración concreta. Así, los posibles remedios no deberían ir más allá de lo estrictamente necesario, dado que su objetivo no es redefinir la estructura de las empresas o de los mercados con el

fin de resolver problemas de competencia preexistentes o ajenos a la operación.

- (192) Asimismo, debe señalarse que el RDC, en su artículo 69.5, establece que los compromisos presentados en primera fase sólo podrán ser aceptados cuando el problema de competencia detectado sea claramente identificable y pueda ser fácilmente remediado.
- (193) Por último, el control de concentraciones no puede sustraerse a la consideración de las circunstancias y características de los mercados en que se produce la operación correspondiente<sup>48</sup>. El contexto económico y regulatorio en el que se produce la concentración debe ser descrito y analizado a lo largo del procedimiento y no puede ser obviado a la hora de adoptar la resolución final.

## X.2. Valoración de los compromisos

- (194) Esta Dirección de Competencia analizará la adecuación, suficiencia y proporcionalidad de los compromisos finales presentados por los notificantes, con el fin de valorar si los mismos eliminan de manera efectiva los posibles obstáculos a la competencia que la operación de concentración notificada plantea.
- (195) Ante la previsible ausencia de una alternativa real a la prestación de servicios de sistemas de pago con tarjeta a las operaciones domésticas realizadas en España y el riesgo consiguiente de que los principales accionistas del sistema tengan la capacidad para obstaculizar o retrasar el acceso al sistema de nuevos miembros, cuando éstos puedan ser una amenaza competitiva significativa para ellos, los compromisos deben garantizar que el **acceso al sistema** se realice atendiendo a los criterios de objetividad, no discriminación y proporcionalidad, no limitando el acceso más allá de lo que sea necesario para garantizar la estabilidad operativa y financiera del sistema.
- (196) A estos efectos, los compromisos señalan que podrán ser miembros del sistema todos aquellos proveedores de servicios de pago que cumplan con los requisitos establecidos en la normativa de aplicación y cuya participación sea aceptada por la entidad resultante atendiendo a criterios de objetividad, no discriminación y proporcionalidad, que no limitará el acceso más allá de lo que sea necesario para prevenir riesgos específicos de liquidación, riesgos operativos y riesgos de explotación para garantizar la estabilidad operativa y financiera del sistema.
- (197) En cuanto al procedimiento de acceso al sistema, el modelo establecido en los compromisos definitivos establece una modificación significativa respecto a lo establecido en la propuesta inicial, tanto en relación a la documentación que las

---

<sup>48</sup> Ver Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de noviembre de 2005 dictadas en los asuntos 32, 33, 37, 64 y 65/2003, mediante las que se desestimaron los correspondientes recursos contra los Acuerdos de Consejo de Ministros de 29 de noviembre de 2002 correspondientes a la concentración Sogecable-Via Digital.

entidades solicitantes debían aportar para acceder al sistema como en los plazos de decisión por parte de éste.

- (198) La propuesta inicial de compromisos preveía que la solicitud formal de acceso al sistema fuera acompañada de un plan de negocio para su valoración y, en su caso, aprobación por la sociedad resultante, que asimismo podría requerir toda aquella información que considerara oportuna para el análisis de la entidad y de sus riesgos específicos.
- (199) En opinión de algunas de las entidades consultadas en el test de mercado, las anteriores exigencias resultan desproporcionadas, considerando que las entidades solicitantes únicamente deberían aportar la información mínima imprescindible para acreditar que la adhesión de su entidad no plantea riesgos para el adecuado funcionamiento del sistema.
- (200) La propuesta final de compromisos asume dichas sugerencias y establece que la solicitud formal de adhesión irá acompañada de los documentos que justifiquen la habilitación legal de la entidad para actuar como proveedor de servicios de pago, teniendo la sociedad resultante la posibilidad de requerir aquella información complementaria considerada imprescindible para valorar los riesgos específicos que pudieran existir y en particular para calcular las garantías a prestar para garantizar la seguridad financiera del sistema.
- (201) En cuanto a los plazos de decisión, los compromisos definitivos establecen un plazo preciso para que el sistema decida sobre la admisión o no de la entidad solicitante (2 meses desde la presentación formal de la solicitud), lo que reduce la incertidumbre temporal establecida en la propuesta de compromisos inicial que vinculaba el plazo de decisión tanto a la presentación formal de la solicitud como al momento en que la solicitante hubiera aportado toda la información complementaria requerida por el sistema.
- (202) Asimismo, los compromisos prevén que las cuotas de acceso de nuevos miembros del sistema tendrán un importe en línea con los importes medios habituales en los sistemas de pago con tarjeta de la Unión Europea, y su importe no podrá ser tal que tenga carácter disuasorio o constituya un obstáculo injustificado al acceso al sistema.
- (203) Junto a los anteriores elementos, la propuesta de compromisos incluye una garantía adicional para aquellas entidades solicitantes a las que el sistema haya denegado el acceso, mediante el establecimiento de un mecanismo de arbitraje ante la CNMC que decidirá sobre la controversia planteada, comprometiéndose la sociedad a cumplir las resoluciones arbitrales definitivas que adopte la CNMC al respecto.
- (204) En suma, a juicio de esta Dirección de Competencia, la propuesta de compromisos incluye mecanismos adecuados y suficientes para asegurar que el acceso al sistema se establezca de forma objetiva, no discriminatoria y proporcional para todos los proveedores de pago autorizados para operar en España.
- (205) En cuanto a los servicios a prestar por el sistema, en concreto respecto a los **servicios troncales**, la propuesta definitiva de compromisos establece una modificación respecto a la propuesta inicial para dar respuesta a varias

cuestiones planteadas por algunos de los proveedores de servicios de pago consultados al respecto.

- (206) A este respecto, parte de las entidades consultadas señalan que algunos de los servicios enumerados en el Apéndice 1 de los compromisos podrían abarcar más cuestiones que los estándares mínimos aprobados por el Banco Central Europeo en enero de 2008, pudiendo en algún caso no tratarse de servicios esenciales a la función de un sistema de pago, y como tal su contratación se debería entender como opcional y quedar fuera de la tarificación general. Tal sería el caso de algunos servicios vinculados a la gestión comercial y de negocio, la gestión de marketing o la gestión técnica e innovación, incluidos en los apartados II, V y X del Apéndice 1 de la propuesta de compromisos.
- (207) Planteada dicha cuestión a los notificantes, éstos consideran que no se puede dar carácter de opcional a algunas de las actividades o servicios mencionados, por cuanto estos servicios seguirán prestándose con carácter general en relación con toda la actividad en el sistema cualquiera que sea la aplicación de pago utilizada.
- (208) No obstante, los notificantes entienden que la consideración de dichos servicios como troncales llevaría a que su coste fuera soportado por todos los miembros del sistema, aun en aquellos aspectos en que pudieran referirse en exclusiva a las operaciones en que se utilicen aplicaciones de pago propias o se presten servicios opcionales, por lo que la propuesta final de los compromisos modifica los apartados II, V y X del Apéndice 1 de la propuesta inicial para garantizar que el coste de la prestación de dichos servicios solo sea soportado por las operaciones en las que se utilicen aplicaciones de pago propias del sistema o servicios opcionales. A estos efectos se prevé que el Consejo de Administración de la sociedad establezca un sistema de retribución que garantice la correcta imputación de los costes vinculados a la prestación de dichos servicios, de forma similar a la establecida para los servicios opcionales.
- (209) Por otro lado, alguna entidad consultada considera que se deberían introducir limitaciones al ámbito de actuación del sistema en tareas tecnológicas o de proceso por cuanto dichas actividades deberían limitarse a definir las especificaciones técnicas aplicables a los nuevos productos, pero no a su desarrollo. A esta cuestión responde la modificación del apartado X del Apéndice 1 de la propuesta final de los compromisos que incluye como servicios troncales las definiciones de nuevos productos, de las especificaciones técnicas propias y del AID doméstico, pero no el desarrollo de los mismos.
- (210) En relación a los **servicios opcionales** a prestar por el sistema, la propuesta de compromisos establece el procedimiento que deberán seguir los miembros del sistema para solicitar la prestación de un servicio opcional, fijando un plazo para que el Consejo de Administración apruebe o deniegue motivadamente su prestación, en cuyo caso podrán los solicitantes solicitar el arbitraje de la CNMC.
- (211) El procedimiento de arbitraje ante la CNMC es uno de los elementos clave incluidos en la propuesta de compromisos, por cuanto constituye la principal garantía de que el nuevo sistema no se convierta en una vía para excluir u

obstaculizar la prestación de servicios opcionales y/o para la introducción de servicios innovadores que fomenten la competencia en los mercados financieros, para aquellas entidades que así lo deseen, al estar la sociedad resultante obligada a cumplir las resoluciones arbitrales definitivas que pudieran adoptarse por la CNMC.

- (212) También podrán someterse a la decisión arbitral de la CNMC las controversias relativas a la implantación del servicio o a la correlación de las tarifas aplicadas a la prestación de un servicio opcional con los costes correspondientes a su implantación y funcionamiento, lo que supone una garantía adicional para evitar que en la práctica el sistema retrase u obstaculice la implantación de servicios opcionales ya aceptados por éste, lo que resulta crítico en un mercado como el de los pagos en el que la innovación y el "*time to market*" son esenciales a efectos de competencia.
- (213) A sugerencia de algunas entidades consultadas en el test de mercado, la propuesta definitiva de compromisos incluye la obligación de la sociedad de informar a sus miembros de sus planes de implantar un determinado servicio opcional desde el primer pronunciamiento del Consejo de Administración al respecto, lo que aporta un elemento de transparencia al procedimiento.
- (214) En conjunto, a juicio de esta Dirección de Competencia, la propuesta de compromisos incluye garantías adecuadas para evitar que el sistema esté en condiciones de obstaculizar la prestación de servicios opcionales para aquellas entidades que así lo deseen.
- (215) En cuanto al desarrollo por el sistema de sus propias **aplicaciones de pago** y el riesgo consiguiente de que la entidad resultante se pueda convertir en un instrumento para influir en la conducta de sus miembros y su libertad de selección de las aplicaciones de pago a utilizar en cada instrumento de pago o dispositivo de aceptación y las operaciones con ellos realizadas, los compromisos garantizan que las entidades miembros del sistema tendrán plena libertad para adscribir o no al sistema de pago de la sociedad la totalidad o solo una parte de sus instrumentos de pago o dispositivos de aceptación y las operaciones con ellos realizadas.
- (216) La potencial capacidad de excluir la utilización de aplicaciones de pago rivales es mayor en el mercado de adquisición y, especialmente, en el caso de tarjetas emitidas con dos aplicaciones de pago (*cobadging*), en el que las entidades adquirentes no deben condicionar la decisión de los comerciantes de preseleccionar una determinada aplicación de pago en sus TPV, sin perjuicio de que la decisión final sobre la aplicación de pago utilizada en cada operación sea tomada por los ordenantes, según lo establece el artículo 8.6 del Reglamento (UE) 2015/751.
- (217) A estos efectos, el Apéndice 2 de la propuesta de compromisos incluye el procedimiento técnico operativo desarrollado por Servired que será utilizado como referencia inicial para implementar el proceso de selección de la aplicación de pago por el titular de la tarjeta, que está basado en el ejemplo 7 del Libro 6 del volumen versión 8 del SEPA Cards Standardisation ("SCS"), que engloba situaciones que puedan darse en el punto de venta que haya establecido de forma prioritaria una determinada aplicación de pago.

- (218) La selección de dicho procedimiento ha sido criticado por algunas de las entidades consultadas, por cuanto parte de la existencia de una aplicación preseleccionada en los TPV, lo que en su opinión priva a los comerciantes de su derecho a decidir si desean preseleccionar una aplicación de pago en sus terminales y, en su caso, qué aplicación concreta quieren seleccionar, pues consideran que resulta previsible que la aplicación prioritaria seleccionada será la del nuevo sistema, propiedad de las instituciones financieras que ofrecen los servicios de adquisición y que, además, controlan las entidades de procesamiento
- (219) Por otro lado, dichas entidades señalan que dicho procedimiento no sería aplicable en entornos distintos a aquellos en los que el pago se realiza directamente con un dependiente en un comercio, como es el caso de los pagos en comercios no atendidos (parkings, peajes o gasolineras), los pagos por internet y con otras tecnologías (pagos con tarjeta sin contacto o con un dispositivo móvil).
- (220) En respuesta a las objeciones planteadas en el test de mercado, los notificantes han incluido en la propuesta final de los compromisos una garantía adicional expresa relativa a la libertad de preselección de los comerciantes. El compromiso establece que los comerciantes que hayan preseleccionado una aplicación de pago en sus TPV tendrán derecho a cambiar dicha preselección en cualquier momento, de forma inmediata y sin coste alguno para ellos.
- (221) De esta forma se garantiza el derecho de preselección de los comerciantes y su capacidad negociadora frente a las entidades financieras a la hora de establecer las condiciones bajo las que éstos les presten los servicios de adquisición, todo ello sin privar a los titulares de la tarjeta de su capacidad de anular dicha preselección y seleccionar la aplicación de pago que desea utilizar en cada operación de pago con tarjeta, en los términos establecidos en el artículo 8.6 del Reglamento (UE) 2015/75.
- (222) Por otra parte, respecto a la imposibilidad señalada por alguna entidad de que el procedimiento se aplique en los pagos en comercios no atendidos, los notificantes señalan que Servired ha implementado el procedimiento en su red de cajeros automáticos, que no es otra cosa que un terminal no atendido, pudiendo hacerse en cualquier otro tipo de terminal de esas características. A estos efectos, el Apéndice 2 de la propuesta definitiva de compromisos incluye un ejemplo de operación de reintegro en cajero con cambio de selección de aplicación de pago, en el que se muestra cómo el titular de la tarjeta puede navegar en la pantalla para cambiar la aplicación de pago con la que desea pagar.
- (223) Adicionalmente, es preciso señalar que el procedimiento incluido en el Apéndice 2 basado en el ejemplo 7 del Libro 6 del volumen versión 8 del SCS puede funcionar tanto para las tarjetas con contacto como para las tarjetas sin contacto, lo que permite su utilización en la operativa de pago ligada al teléfono móvil.
- (224) Ante los riesgos de que se produzca un flujo de **información comercial sensible** de las entidades miembros del sistema y entre las aplicaciones de pago propias y las de terceros con efectos anticompetitivos, la propuesta final

de compromisos refuerza las garantías establecidas en la propuesta inicial estableciendo un sistema de estanqueidad que garantiza el tratamiento confidencial de la información comercialmente sensible desagregada sobre la actividad de las entidades miembros o solicitantes de acceso al sistema y de aquella información sensible relativa a las aplicaciones de pago titularidad de terceros utilizadas por las entidades miembros. La sociedad asimismo establecerá un sistema de estanqueidad que garantice la confidencialidad de la información relativa a la actividad de sus miembros en el ámbito de los servicios opcionales.

- (225) Todo ello en respuesta a las observaciones realizadas por algunas de las entidades consultadas en el test de mercado que señalan la imprecisión e insuficiencia de los mecanismos implementados en la primera versión de los compromisos para evitar el flujo de información comercial sensible, especialmente entre aplicaciones de pago competidoras.
- (226) En este sentido, la propuesta definitiva de compromisos incluye el compromiso de que el personal y los directivos de la sociedad que tengan acceso a información comercialmente sensible desagregada de las entidades miembros, de los solicitantes de acceso al sistema o de las aplicaciones de pago de terceros utilizadas por entidades miembros, serán independientes de cualquiera de dichas entidades.
- (227) Adicionalmente, dicho personal estará sujeto a la firma de un contrato de confidencialidad y uso de la información confidencial, según modelo que acompaña a los compromisos en su Apéndice 1 bis. A los efectos de dicho contrato, se considera información confidencial la considerada como tal en las Directrices de la Comisión Europea sobre aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal.
- (228) En conjunto, a juicio de esta Dirección de Competencia, la propuesta de compromisos incluye garantías adecuadas para evitar que se produzca un flujo de información comercial sensible de las entidades miembros del sistema y entre las aplicaciones de pago propias y las de terceros.
- (229) Respecto al mercado del **procesamiento**, la propuesta definitiva de compromisos, en respuesta a las inquietudes manifestadas por algunas entidades consultadas, desarrolla el alcance de la libertad de elección de proveedor de servicios de procesamiento por parte de las entidades miembros del sistema, estableciendo el compromiso de que el sistema no pueda establecer condiciones discriminatorias o no objetivas entre procesadores.
- (230) En lo que a las **tarifas** se refiere, la propuesta de compromisos garantiza que el sistema tarifario que aplicará la entidad fusionada se orientará a costes, que su aplicación no establecerá discriminación alguna entre las entidades miembros y que las eficiencias obtenidas por la fusión se repercutirán a las tarifas con ocasión de su actualización. Adicionalmente, los compromisos garantizan que las tarifas serán transparentes, razonables y equitativas.
- (231) Por último, los compromisos incluyen una **cláusula de revisión** según la cual una vez transcurridos los cinco años de duración inicial de los mismos, la

CNMC valorará si se ha producido una modificación relevante en la estructura o la regulación de los mercados considerados que justifique su mantenimiento por un periodo adicional de hasta un máximo de tres años. Los notificantes también podrán solicitar motivadamente a la CNMC la modificación del contenido o duración de los compromisos.

- (232) Por otra parte, cabe señalar que, en el test de mercado realizado por esta Dirección de Competencia, algunos operadores consultados han propuesto la inclusión de **posibles compromisos adicionales**, que no han sido incorporados por los notificantes a su propuesta de 22 de enero de 2018.
- (233) En particular, cabe destacar la solicitud de un operador, que pedía que se introdujesen en la entidad resultante mecanismos de actualización periódica de la composición de su accionariado, que también cubriesen a las entidades miembros no accionistas, de tal manera que un miembro no accionista que tuviese un peso significativo en el sistema pudiese aspirar a entrar en el accionariado del nuevo sistema y, en su caso, en el Consejo de Administración. Para justificar su solicitud, este operador planteaba la existencia de un sistema similar en Iberpay<sup>49</sup>.
- (234) En relación con esta solicitud, esta Dirección de Competencia entiende que forzar a los notificantes a la introducción de este mecanismo iría más allá de lo que ampara el control de concentraciones, en la medida que en los SMP preexistentes no existían estos mecanismos de actualización periódica del accionariado que amparasen a los miembros no accionistas.
- (235) Adicionalmente, teniendo en cuenta los límites establecidos en el Pacto de Accionistas de la entidad resultante, ninguno de los accionistas va a poder tener el control de la misma, incluso tras la aplicación de los mecanismos de actualización periódica previstos.
- (236) Además, la nueva entidad dispondrá de comités técnicos, en los que está previsto que participen todos los miembros del sistema, incluidos los no accionistas.
- (237) Asimismo, el hecho de que un miembro no accionista no pueda aspirar a acceder automáticamente al Consejo de Administración de la entidad resultante si consigue un peso significativo en el sistema tampoco causa desventajas competitivas significativas a estos miembros no accionistas, dadas las obligaciones de confidencialidad establecidas en los compromisos, así como las obligaciones de información en relación con el lanzamiento de nuevos servicios opcionales.
- (238) Otra solicitud de compromisos adicionales significativa es la de un operador que pide que se establezca una separación funcional total y efectiva entre el nuevo sistema y los procesadores domésticos (REDSYS y CECABANK), que actualmente comparten accionistas.
- (239) Respecto a esta solicitud, esta Dirección de Competencia entiende que la misma es desproporcionada, en la medida que alteraría una situación que era

---

<sup>49</sup> Iberpay es la gestora del sistema de transferencias y domiciliaciones SEPA en España, para la liquidación y compensación de este tipo de operaciones entre entidades financieras.

preexistente a la operación de concentración notificada, pues ya había una integración vertical implícita a través de las entidades financieras accionistas de los SMP, que a su vez eran accionistas de los procesadores utilizados por los miembros de estos sistemas.

(240) De hecho, con la operación de concentración se reduce en cierta medida esta integración vertical implícita, pues se diluyen las participaciones accionariales preexistentes de cada accionista en su respectivo sistema y, en el caso de SISTEMA 4B, se elimina el control de BANCO SANTANDER sobre dicho sistema, que es utilizado por algunos de los competidores de dicha entidad financiera.

(241) Adicionalmente, en los compromisos se recogen ciertas medidas en relación con los procesadores (libertad de elección, no discriminación, etc.) que minimizan los riesgos anticompetitivos derivados de esta integración vertical implícita entre sistema y procesadores.

### **X.3. Conclusión**

(242) A la vista de todo lo anterior, esta Dirección de Competencia estima que los compromisos presentados por los SMP el 22 de enero de 2018 son una solución adecuada y suficiente para resolver los obstáculos para la competencia efectiva derivados de la operación de concentración notificada, cumpliéndose en este caso los requisitos establecidos en el artículo 69.5 del RDC.

(243) En cuanto a la proporcionalidad de los compromisos, debe tenerse en cuenta que al valorarse la relación entre la dimensión del remedio con el daño previsto, es importante recordar que el control de concentraciones tiene por objeto evitar los efectos restrictivos que pueden derivarse de la operación concreta de manera que los posibles remedios no deberían ir más allá, dado que su objetivo no es redefinir la estructura de las empresas o de los mercados con el fin de resolver problemas de competencia preexistentes o ajenos a la operación.

(244) Teniendo en cuenta lo anterior, subordinado al cumplimiento de los compromisos presentados por los notificantes el 22 de enero de 2018, no cabe esperar que la operación suponga una amenaza para la competencia en el mercado analizado, por lo que se considera que la presente operación es susceptible de **ser autorizada en primera fase con compromisos**.

## **XI. PROPUESTA**

En virtud del artículo 57.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, se propone autorizar la concentración subordinada al cumplimiento de los compromisos finales presentados por SR2, SOCIEDAD DE MEDIOS DE PAGO, S.A., SISTEMA 4B, S.L. y EURO 6000, S.A., con fecha 22 de enero de 2018, en aplicación del artículo 57.2.b) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia