

NOTA EXPEDIENTE C/0911/17 SERVIRED/SISTEMA 4B/EURO 6000

I. INTRODUCCIÓN

El Consejo de la CNMC ha autorizado en primera fase con compromisos 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 SMP¹.

La nueva sociedad no estará bajo control exclusivo ni conjunto de ninguno de sus socios, al no existir una mayoría estable en el procedimiento en la toma de decisiones, siendo sus principales accionistas: BANCO SANTANDER, BBVA, CAIXABANK, BANKIA y BANCO SABADELL. Las relaciones entre todos los accionistas, los principios de actuación del nuevo sistema y otros elementos que han de regir su funcionamiento se recogen en el Pacto de Accionistas².

La operación analizada despliega efectos en el mercado de los sistemas de pago con tarjeta, en el que se encuentran activos los SMP.

Los sistemas de pago 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 (reglas sobre los procesos de autorización, compensación y liquidación de las transacciones). Asimismo, 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 basadas en tarjeta.

No obstante, en el caso de los SMP no se trata de sistemas de pago completos por cuanto carecen de aplicaciones de pago propias y marcas de pago, habiendo llegado a acuerdos, individuales o colectivos con VISA y MASTERCARD para utilizar las aplicaciones de pago de estos sistemas internacionales, de los que también son miembros³, con las que llevan a cabo las operaciones de pago domésticas⁴. En este sentido, los SMP son dependientes tecnológicamente de dichos sistemas

¹ 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.

² 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.

³ 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).

⁴ 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.

internacionales, desarrollando su actividad en el ámbito doméstico de las operaciones de pago realizadas con tarjetas Visa y MasterCard en España.

En este contexto, además de la fusión de los tres SMP en uno, que proveerá sus funciones actuales, 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 con plenitud de funciones en competencia con otros sistemas de pago, incluidos los sistemas internacionales.

Por tanto, 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.**

Por otro lado, las entidades financieras accionistas de los SMP participan también en el capital de las dos principales entidades de procesamiento existentes en España (REDSYS y CECABANK).

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.

Para la adecuada valoración de la concentración, la CNMC requirió información necesaria a terceros operadores, adjuntando la propuesta de compromisos de las partes, 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.

II. VALORACIÓN y COMPROMISOS

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. En todo caso, conviene destacar que esta integración vertical implícita ya era muy significativa con carácter previo a la operación de concentración 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.

La operación tiene efectos horizontales en el mercado 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, y efectos verticales 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 España, en los que se encuentran activas las entidades financieras accionistas de los SMP y de la entidad fusionada.

Asimismo, la operación podría tener efectos en el mercado del procesamiento de las operaciones de pago con tarjeta en España (mercado del procesamiento), donde los accionistas de los SMP son también los accionistas de los principales procesadores en España (REDSYS y CECABANK).

II.1. Efectos en el mercado de la prestación de servicios de sistemas de pago con tarjeta en España

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.

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 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.

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 inmediata⁵.

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.

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. En particular, los principales accionistas podrían tener la capacidad e incentivos para:

- a. 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.
- b. utilizar las políticas comerciales del sistema como instrumento para influir, controlar y limitar la capacidad competitiva de sus miembros, especialmente los más pequeños que estaban asociados a EURO 6000, que operaban en un sistema adaptado a sus necesidades, pudiendo asimismo obstaculizar el desarrollo de aquellas iniciativas innovadoras dentro de los pagos con tarjeta que

⁵ 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.

no estén alineados con sus propios intereses, como es el caso del cashback⁶ que existe en países de nuestro entorno⁷

- c. aplicar medidas que directa o indirectamente limiten o condicionen la libertad de sus miembros para emitir tarjetas o realizar adquisiciones de pago fuera del sistema.

Dado lo anterior, se debe 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).

A estos efectos, las partes han presentado una serie de **compromisos** en relación a:

1- Acceso al sistema

Los compromisos señalan que podrán ser miembro 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.

La propuesta de compromisos prevé que la decisión sobre la admisión o denegación de acceso a nuevos miembros 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.

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.

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.

2- Servicios troncales a prestar por el sistema:

⁶ Que permite al usuario final obtener efectivo a través de sus compras en un establecimiento comercial, sin necesidad de acudir a un cajero automático.

⁷ 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

- a) 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.
- b) Además garantizan que solo sean soportados por todos los miembros los servicios esencialmente troncales (relacionados con los estándares mínimos aprobados por el BCE) y que para el resto, que puedan considerarse troncales pero solo en relación a determinadas actividades, se establece un sistema de retribución que garantice la correcta imputación de los costes vinculados a la prestación de dichos servicios, es decir sean soportados por las operaciones en las que se utilicen aplicaciones de pago propias o servicios opcionales.

3- Servicios opcionales a prestar por el sistema⁸

- a) Los servicios opcionales que se establezcan serán accesibles a todos los miembros que los soliciten y 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.
- b) 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, lo que aporta transparencia al procedimiento.
- c) 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
 - Como garantía adicional se incluye 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 denegada⁹. La sociedad estará obligada a someterse 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.

⁸ 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.

⁹ 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.

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

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 redundara en mejoras en la calidad y las condiciones de los servicios prestados.

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 incrementara 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.).

No obstante, la operación genera ciertos riesgos:

1. Riesgo de obstaculización de la selección de aplicaciones de pago alternativas

La entidad resultante se puede 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. Algunas respuestas al test de mercado señalan que 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.

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.

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, pues los 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.

En este contexto, los **compromisos**:

- a) Garantizan la libertad de las entidades miembros, mediante:
 - La posibilidad de 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.

- Los costes derivados del funcionamiento de las aplicaciones de pago propias de la sociedad serán sufragados únicamente por las entidades miembro en cuyas operaciones de pago se hubieran utilizado dichas aplicaciones¹⁰.
- b) Garantizan la libertad de elección por parte del ordenante del pago, mediante:
- El compromiso 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*).
 - la obligación de que las entidades miembros implanten en sus dispositivos de aceptación (TPV y cajeros) los procedimientos técnicos adecuados para que los ordenantes puedan tomar la decisión final efectiva sobre la aplicación de pago utilizada en la operación¹¹.
- c) 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.

2. Riesgo de coordinación en los mercados de emisión y adquisición de pagos con tarjeta

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. Esta coordinación podría producirse o facilitarse como consecuencia de hipotéticos intercambios de información comercial sensible que pudiera darse entre ellas a través del sistema.

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

Para evitarlo, los **compromisos** incluyen una serie de mecanismos para evitar flujo de información sensible. En particular, 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. Adicionalmente, los compromisos prevén que los directivos y el personal de la sociedad que tenga acceso a información comercial sensible serán independientes de cualquiera de dichas

¹⁰ 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.

¹¹En los términos establecidos en el artículo 8.6 del Reglamento (UE) 2015/751

entidades y estarán sujetos a la suscripción de un acuerdo de confidencialidad con la sociedad.

3. Riesgo de exclusión en el mercado de procesamiento de pagos

El mercado del procesamiento de pagos con tarjeta en España, especialmente sensible en España, por cuanto en la práctica solo existen dos entidades capaces de realizar esas funciones, por lo que tras la operación existe el riesgo de que CECABANK vea reducida su actividad, 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.

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 o con el que, en su caso, preste servicios a la entidad gestora del sistema. 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 interoperabilidad¹².

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, aunque este periodo podría prorrogarse por tres años más, y se incluyen obligaciones de reportes de información a la CNMC para garantizar una adecuada vigilancia de los compromisos adquiridos.

¹² Establecida en el artículo 7.5 del Reglamento UE 2015/751.