

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DE LA COMISIÓN

de 16 de diciembre de 2011

por la que se eximen algunos servicios financieros del sector postal de Hungría de la aplicación de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales

[notificada con el número C(2011) 9197]

(El texto en lengua húngara es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2011/875/UE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Vista la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales ⁽¹⁾, y, en particular, su artículo 30, apartados 5 y 6,

Vista la solicitud remitida por correo por Magyar Posta, recibida el 24 de junio de 2011,

Considerando lo siguiente:

I. HECHOS

(1) El 24 de junio de 2011, la Comisión recibió una solicitud con arreglo al artículo 30, apartado 5, de la Directiva 2004/17/CE, que le fue remitida por correo. La Comisión pidió información complementaria al solicitante y a la autoridad húngara de la competencia (GVH) por correos electrónicos de 8 de agosto de 2011. Las respuestas respectivas se recibieron el 2 y el 15 de septiembre de 2011. La solicitud presentada por Magyar Posta (en lo sucesivo denominada «Posta») se refiere a varios servicios financieros prestados por Posta y consta de dos partes: servicios de pago y servicios prestados por cuenta de terceros. A su vez, cada parte comprende varios servicios financieros que han sido agrupados en las siguientes rúbricas, según la definición de Posta:

Servicios de pago:

1. Servicios propios existentes:

1.1. Servicios que permiten depositar efectivo en cuentas de pago (pago de facturas y pago urgente de facturas).

1.2. Servicios que permiten retirar efectivo de cuentas de pago (servicio de entrega de efectivo y servicio de pago de pensiones).

1.3. Servicios de transferencia de dinero (giros nacionales, giros internacionales y giros de Western Union, realizados por cuenta de terceros).

2. Servicios de cuentas y servicios de pago conexos propuestos para su prestación en el futuro:

2.1. Servicios que permiten depositar efectivo en cuentas de pago y todas las operaciones necesarias para la gestión de cuentas de pago.

2.2. Servicios que permiten retirar efectivo de cuentas de pago y todas las operaciones necesarias para la gestión de cuentas de pago.

2.3. Realización de operaciones de pago entre cuentas de pago.

2.4. Emisión de instrumentos de pago sustitutivos de las tarjetas.

Servicios prestados por cuenta de terceros:

3.1. Intermediación de cuentas corrientes y productos y servicios conexos (servicios de cuenta bancaria minoristas y corporativos ofrecidos por cuenta de entidades de crédito, incluidas la aceptación y transmisión de órdenes de pago para su ejecución y la intermediación de depósitos a la vista y depósitos a plazo fijo conectados a una cuenta bancaria).

3.2. Intermediación de crédito realizada por cuenta de entidades de crédito.

3.3. Intermediación y aceptación de tarjetas de pago por cuenta de entidades de crédito (tarjetas de crédito, tarjetas de débito, aceptación de tarjetas bancarias y terminales de puntos de venta [PDV]).

3.4. Intermediación de inversiones y de productos de ahorro de finalidad específica por cuenta de terceros.

a) Venta de instrumentos financieros (deuda pública, fondos de inversión y otros títulos).

b) Intermediación de productos de ahorro vivienda.

3.5. Intermediación de productos de seguros (seguros de vida y otros seguros).

⁽¹⁾ DO L 134 de 30.4.2004, p. 1.

- (2) Según la solicitud ⁽²⁾, la red de Posta comprende más de 2 600 oficinas postales permanentes, aunque no todas las oficinas prestan todos los servicios enumerados en la solicitud ⁽³⁾. Actualmente, operan en el territorio de Hungría un total de 4 605 sucursales de entidades de crédito. Según Giro Zrt., a la cabeza del mercado se sitúa OTP Bank, con 809 sucursales, seguido por K&H Bank Zrt. (377 sucursales), CIB Bank Zrt. (218 sucursales), Reiffeisen Bank Zrt. (180 sucursales) y Erste Bank Hungary Nyrt. (145 sucursales). Cada uno de los ocho mayores bancos del sector de las entidades de crédito tiene más de 100 sucursales; a continuación se sitúan 22 bancos de pequeño y mediano tamaño, 10 sucursales de entidades de crédito y 138 entidades de crédito establecidas como cooperativas, la mayor de las cuales gestiona una red de entre 20 y 40 sucursales. Según datos del *Blue Book* del BCE de 2007 ⁽⁴⁾, Hungría ocupa una posición intermedia en la clasificación internacional, en términos de número de sucursales per cápita.

II. MARCO JURÍDICO

- (3) Es preciso recordar que, de conformidad con el artículo 6, apartado 2, letra c), de la Directiva 2004/17/CE, la prestación de los servicios financieros que se definen en el cuarto guion de esa misma letra solo entra en el ámbito de aplicación de la Directiva en la medida en que tales servicios sean prestados por una entidad que preste también los servicios postales que se contemplan en la letra b) de la misma disposición. Posta es la única entidad adjudicadora de Hungría que ofrece los servicios objeto de la presente Decisión.
- (4) El artículo 30 de la Directiva 2004/17/CE dispone que los contratos destinados a la prestación de alguna de las actividades a las que se aplica la Directiva no quedarán sujetos a esta si, en el Estado miembro en el que se efectúa la actividad, esta está expuesta directamente a la competencia en mercados cuyo acceso no está limitado. La exposición directa a la competencia se determina sobre la base de criterios objetivos, en función de las características específicas del sector de que se trate. Se considera que el acceso a un mercado no está limitado cuando el Estado miembro incorpora a su legislación nacional y aplica las disposiciones de la normativa comunitaria por la que se haya abierto el sector en cuestión o una parte de él. Si el anexo XI de la Directiva no recoge ninguna disposición comunitaria pertinente, como en el caso de los servicios que constituyen el objeto de la presente Decisión, el artículo 30, apartado 3, párrafo segundo, dispone que «deberá demostrarse que el acceso al mercado en cuestión es libre *de facto* y *de iure*».
- (5) Por lo que se refiere a los servicios financieros, debe recordarse la adopción a nivel de la Unión de un amplio cuerpo normativo que liberaliza el establecimiento y la prestación de servicios en este sector ⁽⁵⁾. En cuanto a los servicios de pago, cabe señalar que Hungría traspuso íntegra y oportunamente la Directiva 2007/64/CE, sobre servicios de pago, mediante la Ley LXXXV/2009, sobre el ejercicio de la actividad de servicios de pago.
- (6) Hungría aplica la legislación de la Unión sobre liberalización de la circulación de capitales y libre prestación de servicios, así como la normativa pertinente en materia de liberalización de los mercados financieros. Además, satisface los requisitos establecidos en el Plan de Acción sobre Servicios Financieros. El mercado húngaro de las entidades de crédito y los servicios de pago está bien regulado. Según la Ley CXII/1996, sobre entidades de crédito y empresas financieras (la Ley Bancaria), los servicios financieros y actividades auxiliares están sujetos a autorización. Según la Ley CXXXVII/2007, sobre las empresas de inversión y los operadores en materias primas y las normas que regulan su actividad, solo las empresas de inversión y las entidades de crédito pueden prestar servicios de inversión. La Ley LX/2003, sobre empresas de seguros y actividades de seguros, dispone que solo las empresas de seguros pueden ejercer actividades de seguros. Posta cuenta con la autorización de la autoridad húngara de supervisión financiera para prestar los servicios financieros comprendidos en la solicitud. Toda institución que pueda cumplir las disposiciones sobre gestión prudente y supervisión efectiva puede ser autorizada para llevar a cabo estos servicios. El ejercicio de servicios financieros o actividades auxiliares de tales servicios, así como de servicios de inversión y de seguros, también está abierto a empresas no residentes, a través de sus sucursales, siempre y cuando cuenten con la autorización de la autoridad competente de su país de establecimiento en materia de supervisión. El requisito de tener una sucursal húngara no se aplica a las instituciones financieras establecidas en Estados miembros del EEE, ya que tales instituciones pueden prestar sus servicios a través de las fronteras.
- (7) Teniendo debidamente en cuenta los hechos expuestos en los considerandos 5 y 6, cabe presumir que se cumple la condición establecida en el artículo 30, apartado 3, sobre el libre acceso al mercado.
- (8) La exposición directa a la competencia en un mercado determinado debe evaluarse a partir de varios criterios, ninguno de los cuales es decisivo por sí mismo. Respecto de los mercados a los que afecta la presente Decisión, la cuota de mercado de los principales operadores en cada uno de esos mercados constituye uno de los criterios que han de tenerse en cuenta. Otros criterios considerados podrían ser el grado de concentración de esos mercados o el cambio de proveedor por parte de los consumidores.

⁽²⁾ Véase la solicitud, página 11.

⁽³⁾ Por ejemplo, de entre los servicios de pago, solo 328 oficinas postales prestan el servicio de giros postales internacionales y 1 024 oficinas postales prestan como intermediarios el servicio de giros de Western Union. De entre los servicios prestados en nombre de otras entidades, solo en 343 oficinas se realiza la intermediación de tarjetas de crédito de Posta y la de obligaciones y bonos de inversión y de determinados productos de seguros; 244 oficinas postales ofrecen los productos de cuenta corriente de OTP Bank a clientes minoristas, mientras que solo 45 oficinas ofrecen crédito corporativo.

⁽⁴⁾ Banco Central Europeo, «Payment and Securities settlement systems in the European Union: non-euro area countries – Hungary», agosto de 2007.

⁽⁵⁾ Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE y 2006/48/CE y por la que se deroga la Directiva 97/5/CE (DO L 319 de 5.12.2007, p. 1).

Dado que cada una de las actividades comprendidas en la presente Decisión se ejerce en condiciones distintas, al evaluarse las condiciones de la competencia debe tenerse en cuenta la diversidad de situaciones de los diferentes mercados.

- (9) Aunque en algunos casos los mercados puedan definirse con un criterio más restrictivo o más amplio, a efectos de la presente Decisión puede dejarse abierta la definición precisa del mercado de referencia, en lo que respecta a algunos de los servicios enumerados en la solicitud presentada por Posta, ya que el resultado del análisis es el mismo independientemente de que se base en una definición restrictiva o más amplia.
- (10) La presente Decisión se entiende sin perjuicio de la aplicación de las normas de competencia.

III. EVALUACIÓN

Servicios de pago

- (11) En la solicitud se distinguen dos categorías de servicios de pago, a saber: a) servicios existentes, y b) servicios cuya introducción está prevista en 2012. A los efectos de la evaluación pertinente para la presente Decisión, solo se tomarán en consideración los servicios existentes, ya que no hay elementos materiales que permitan determinar cuáles serían los efectos de los servicios previstos en caso de que llegaran a implantarse.
- (12) Los servicios de pago existentes que presta Posta son servicios que permiten depositar efectivo en cuentas de pago y servicios que permiten retirar efectivo de cuentas bancarias, respecto a los cuales Posta ejerce de intermediario, así como servicios de transferencia de dinero (servicios de giros nacionales e internacionales por cuenta propia y servicios de giros de Western Union en calidad de intermediario).
- (13) El objetivo de la presente Decisión es determinar si los servicios ofrecidos por Posta están expuestos a un nivel de competencia (en mercados de libre acceso) que garantiza que, incluso en ausencia de la disciplina introducida por las disposiciones de aplicación que establece en materia de contratación pública la Directiva 2004/17/CE, los contratos celebrados por esa entidad para el ejercicio de las actividades aquí consideradas se adjudiquen de forma transparente y no discriminatoria y sobre la base de unos criterios que le permitan encontrar la solución globalmente más ventajosa desde el punto de vista económico. A tal fin, pues, es necesario examinar si los bancos y otras instituciones financieras tienen la posibilidad de ejercer presión competitiva sobre Posta.
- (14) Los principales competidores de Posta en el mercado de los servicios de pago son los bancos y otras instituciones financieras, que no están sujetos a las disposiciones de la Directiva 2004/17/CE al no ser entidades adjudicadoras en la acepción de la Directiva o al no prestar servicios financieros junto con servicios postales.
- (15) Los medios de pago ofrecidos por los bancos son, en general, más atractivos que los que se basan en soporte papel o los pagos en efectivo, y están generalmente disponibles. Según GfK Hungría⁽⁶⁾, a finales de 2010 el número de usuarios de servicios bancarios a distancia había aumentado en 200 000 con respecto al año anterior, alcanzando la cifra de un millón de usuarios y con una tasa de crecimiento en alza. Al mismo tiempo, de acuerdo con la misma fuente, desciende el número de usuarios que prefieren realizar sus operaciones bancarias en persona: una cuarta parte de todos los clientes ya no se desplaza a las sucursales para realizar sus operaciones bancarias.
- (16) El mercado de producto, según la definición del solicitante, es el mercado de los servicios de pago prestados por entidades de crédito y otros proveedores de servicios de pago, mientras que el mercado geográfico correspondiente se considera de dimensión nacional. La GVH indicó que, aunque no disponía de toda la información y los datos para poder definir adecuadamente y con precisión el mercado de producto, la definición del mercado de producto de referencia facilitada por el solicitante «probablemente sea aceptable». En lo que respecta al mercado geográfico, con las mismas reservas que respecto al mercado de producto, la GVH señaló que «no dispone de datos que permitan concluir que el mercado geográfico no sea todo el territorio de Hungría».
- (17) A los efectos de la presente Decisión no se dividirá el mercado de los servicios de pago en un mercado minorista y un mercado mayorista, dado que el resultado del análisis es el mismo independientemente de que se base en una definición más restringida o más amplia.
- (18) La GVH, refiriéndose al grado de concentración del mercado de los servicios de pago, declaró que, presumiblemente, «los cinco o seis mayores bancos, junto con Magyar Posta, tienen una cuota de mercado combinada muy elevada en el mercado de los servicios de pago minoristas y es posible que cubran la mayor parte del mercado. Cabe presumir que el mercado mayorista está menos concentrado debido a la presencia de algunas otras instituciones financieras».
- Servicios que permiten depositar efectivo en cuentas de pago (pago de facturas y pago urgente de facturas)*
- (19) Estos servicios permiten a los clientes efectuar pagos por servicios o bienes adquiridos. Los utilizan los particulares para satisfacer obligaciones de pago y, sobre todo, para efectuar pagos por servicios de utilidad pública, de telecomunicaciones, financieros, de seguros o de entrega a domicilio, así como para el pago de impuestos, etc.

⁽⁶⁾ GfK Hungría: «Internet banking continues to gain ground», 3 de noviembre de 2010, http://www.gfk.com/imperia/md/content/gfk_hungaria/pdf/press_h/2010/press_2010_11_03_h.pdf.

- (20) Para delimitar el mercado de producto de referencia, el factor más importante es hasta qué punto existen productos sustitutivos, es decir, cuáles son los medios alternativos de que dispone el cliente para satisfacer sus obligaciones de pago. En consecuencia, el solicitante sostiene que el mercado de producto de referencia abarca los depósitos de efectivo en cuentas bancarias de entidades de crédito o a través de cajeros automáticos (CA) ⁽⁷⁾, los pagos con tarjeta y las transferencias entre cuentas bancarias (transferencias simples y transferencias de débito automático).
- (21) En cuanto al cambio de medio de pago, la GVH confirmó que «los grandes proveedores de servicios de utilidad pública y otros proveedores de servicios tienden a ofrecer varios medios de pago a sus clientes, así como la posibilidad de cambiar con facilidad de uno a otro. Asimismo, parece haber una tendencia a persuadir a los clientes para que utilicen medios de pago electrónicos en lugar del soporte papel y los pagos en efectivo». En este contexto, debe resaltarse el uso creciente de la banca a distancia. No obstante, como ya se ha indicado en el considerando 9, la definición precisa puede dejarse abierta a los efectos de la presente Decisión.
- (22) La cuota de mercado de Posta relativa a los servicios que permiten depositar efectivo en cuentas de pago, calculada como porcentaje del mercado total, tal como se ha definido, representó ⁽⁸⁾ el 3,91 % en 2007, el 3,88 % en 2008 y el 4,14 % en 2009. En términos tanto de volumen como de valor, el número de operaciones de Posta y su valor descendieron en 2009 con respecto a los dos años anteriores ⁽⁹⁾.
- (23) A los efectos de la presente Decisión, y sin perjuicio de la legislación de competencia, estos factores han de tomarse en consideración como indicación de la exposición directa de la actividad de Posta a la competencia.
- Servicios que permiten retirar efectivo de cuentas de pago*
- (24) Los servicios que permiten la retirada de efectivo se caracterizan por que el titular de la cuenta autoriza el pago, a partir de su cuenta de pago, a la orden de un tercero. En la actualidad, esos servicios abarcan la entrega de efectivo y el servicio de pago de pensiones. Los principales librados son el Tesoro Público y los entes municipales que utilizan este sistema para el pago de prestaciones familiares, sociales, de desempleo, etc. En cuanto a los pagos efectuados por la Administración, el beneficiario tiene la opción de que los importes se consignen en una cuenta bancaria o de recibirlos por envío postal. En el caso del pago de pensiones, los beneficiarios tienen también la posibilidad de que una parte se consigne en su cuenta y la otra se entregue en efectivo. Además, en todo momento se puede cambiar de la entrega postal de efectivo a la transferencia bancaria, para lo que basta con presentar una solicitud a la Administración Central del Seguro Nacional de Pensiones.
- (25) El Estado húngaro, a través del Banco Central de Hungría, se ha propuesto como objetivo reducir el volumen de las operaciones en efectivo y fomentar el desarrollo de los medios de pago electrónicos y de la infraestructura correspondiente. Las sociedades están obligadas a efectuar los pagos a través de cuentas de pago, y los salarios de los funcionarios públicos se abonan en cuentas bancarias. Según un estudio reciente ⁽¹⁰⁾, elaborado por el Banco Central de Hungría, actualmente la mitad de las pensiones de origen estatal se abonan por medios distintos de los pagos postales y, según la solicitud ⁽¹¹⁾, tanto el número como el valor total de las pensiones abonadas a través de Posta registraron un descenso constante en los últimos años.
- (26) De las consideraciones expuestas se deriva que el mercado de producto de referencia de los servicios que permiten retirar efectivo de cuentas de pago lo constituyen las transferencias de pago entre cuentas de pago (transferencias simples y transferencias agrupadas), la retirada de efectivo con tarjeta bancaria en cajeros automáticos y terminales PDV ⁽¹²⁾ y la retirada de efectivo en ventanillas bancarias.
- (27) En el caso de dichos servicios y a los efectos de los pagos en beneficio de personas que disponen de una cuenta bancaria, los pagos entre cuentas de pago (transferencias simples y transferencias agrupadas en virtud de las cuales los pagos se efectúan desde una sola cuenta a varias personas) podrían considerarse productos sustitutivos. Con todo, la definición precisa a este respecto puede también quedar abierta a los efectos de la presente Decisión.
- (28) La cuota de mercado de Posta en el mercado de los servicios que permiten retirar efectivo de cuentas de pago, calculada como porcentaje del total de los servicios sustitutivos, representó ⁽¹³⁾ el 2,44 % en 2007, el 2,49 % en 2008 y el 2,61 % en 2009. En términos tanto de volumen como de valor, cabe señalar que el número de operaciones de Posta y su valor total registraron una tendencia decreciente en los tres últimos años sobre los cuales se dispone de datos, a saber, 2007, 2008 y 2009 ⁽¹⁴⁾.
- (29) A los efectos de la presente Decisión, y sin perjuicio de la legislación de competencia, estos factores han de tomarse en consideración como indicación de la exposición directa de la actividad de Posta a la competencia.

⁽¹⁰⁾ Banco Central de Hungría: «Nothing is Free: a survey of the social costs of the main payment instruments in Hungary», Dr. Aniko Turjan, Eva Diveki, Eva Keszy-Harmath, Gergely Koczan, Kristof Takacs, Occasional Paper 93, 2011.

⁽¹¹⁾ Véanse las páginas 35 y 36 de la solicitud.

⁽¹²⁾ PDV: abreviatura de «punto de venta».

⁽¹³⁾ Las cuotas de mercado pertinentes se calcularon respecto al valor total de las operaciones. Véase la página 36 de la solicitud.

⁽¹⁴⁾ Véanse las páginas 35 y 36 de la solicitud.

⁽⁷⁾ CA: abreviatura de «cajeros automáticos».

⁽⁸⁾ Las cuotas de mercado pertinentes se calcularon respecto al valor total de las operaciones. Véase la página 34 de la solicitud.

⁽⁹⁾ Véase la página 32 de la solicitud.

Servicios de transferencia de dinero

- (30) El servicio de transferencia de dinero prestado por Posta se utiliza, por lo general, para los pagos entre particulares. Comprende los giros nacionales y los giros internacionales por cuenta de la propia Posta, así como los giros de Western Union, disponibles a escala nacional e internacional, que ofrecen un método de envío de dinero en tiempo real.
- (31) En lo que respecta a las transferencias nacionales, tanto por cuenta de Posta como de Western Union, el solicitante sostiene que las operaciones entre cuentas de pago son sustitutivas de las transferencias de dinero cuando el beneficiario tiene una cuenta de pago. En consecuencia, podría considerarse que el mercado de producto de referencia de las transferencias nacionales de dinero es el mercado de los pagos entre cuentas efectuados en Hungría, si bien la definición precisa puede quedar abierta.
- (32) Calculadas según estos criterios, las cuotas de mercado de Posta se situaron por debajo del 1 % en 2007, 2008 y 2009.
- (33) En cuanto a las transferencias internacionales de dinero, las actividades que ejercen Posta y Western Union se consideran productos sustitutivos próximos. Además, los pagos a través de cuentas de pago se consideran productos sustituibles, por lo que el solicitante sostiene que el mercado de producto de referencia lo constituyen los pagos transfronterizos entre cuentas de pago. No obstante, la definición precisa del mercado de referencia puede dejarse abierta.
- (34) La cuota de mercado de Posta, calculada sobre estas premisas, fue del 0,5 % en 2007, 2008 y 2009.
- (35) A los efectos de la presente Decisión, y sin perjuicio de la legislación de competencia, estos factores han de tomarse en consideración como indicación de la exposición directa de la actividad de Posta a la competencia.

Servicios prestados por cuenta de terceros

- (36) La solicitud de exención se refiere también a algunas actividades que Posta desarrolla por cuenta de terceros, en conexión con determinados servicios financieros, respecto a las cuales Posta ejerce de intermediario.

Intermediación de cuentas corrientes y productos y servicios conexos

- (37) La solicitud de exención comprende la intermediación de cuentas corrientes y los productos y servicios conexos, a saber: servicios de cuenta bancaria minoristas y corporativos ofrecidos por cuenta de entidades de crédito, incluida la aceptación y transmisión de órdenes de pago para su ejecución y la intermediación de depósitos a la vista y depósitos a plazo fijo conectados a cuentas bancarias.

- (38) Los productos y servicios financieros que ofrece Posta como intermediario los proporcionan Erste Bank y OTP Bank. Posta ofrece también productos de depósito por cuenta propia.
- (39) De acuerdo con su práctica en casos anteriores⁽¹⁵⁾, la Comisión distingue entre la banca minorista y la banca corporativa. La banca minorista se define como los servicios bancarios a particulares y empresas muy pequeñas, mientras que la banca corporativa comprende, por lo general, los servicios bancarios a grandes clientes corporativos y pequeñas y medianas empresas. No obstante, en decisiones anteriores⁽¹⁶⁾ referentes al sector de la banca minorista, la Comisión dejó abierta la cuestión de si los distintos productos de la banca minorista representaban mercados de producto separados o si varios productos de la banca minorista formaban parte de un solo mercado de producto de referencia.
- (40) El mercado de producto de referencia debe delimitarse en función del nivel en el que se sitúa el producto dentro de la cadena de distribución (ascendente [suministro de cuentas corrientes y productos y servicios conexos] o descendente [intermediación de cuentas corrientes y productos y servicios conexos]). Respecto a la actividad de intermediación de cuentas de pago minoristas, el mercado de producto de referencia podría ser el mercado de la intermediación de cuentas corrientes y productos de depósito minoristas. Respecto a la actividad de intermediación de cuentas de pago corporativas, el mercado de producto de referencia podría ser el mercado de la intermediación de cuentas corrientes y productos de depósito minoristas. No obstante, de conformidad con el considerando 9 de la presente Decisión, no es necesario definir el mercado de referencia.
- (41) Según el solicitante, el mercado geográfico abarca el conjunto del territorio de Hungría. La GVH confirmó que «a los efectos del presente asunto, todas las instituciones financieras presentes en Hungría ejercen sus actividades a nivel nacional; no hay indicios de desvío regional en ninguno de los aspectos de la prestación de servicios financieros». Además, en casos anteriores⁽¹⁷⁾ referentes a los mercados financieros, la Comisión consideró que el mercado geográfico de referencia era de dimensión nacional debido a las diferentes condiciones competitivas de cada Estado miembro y a la importancia de contar con una red de sucursales.
- (42) Las cuotas de mercado de Posta en el mercado de las cuentas corrientes y depósitos minoristas, calculadas sobre la base de las consideraciones expuestas, fueron del 1,45 % en 2007, del 1,38 % en 2008 y del 1,51 % en 2009, mientras que, en el mercado de las cuentas corrientes y depósitos corporativos, sus cuotas fueron insignificantes (0 %) en los mismos años. Estas cifras indican que las cuotas de mercado relativas a la intermediación de esos servicios financieros son igualmente reducidas.

⁽¹⁵⁾ Asunto COMP/M.5384- BNP PARIBAS/FORTIS, página 3.

⁽¹⁶⁾ Asunto COMP/M.4844, Fortis/ABN AMRO Assets.

⁽¹⁷⁾ Asuntos COMP/M. 2225 FORTIS/ASR, página 3, COMP/M.5075 Vienna Insurance Group/Erste Bank Versicherungssparte, y COMP/M.5384- BNP PARIBAS/FORTIS, página 15.

- (43) El resto del mercado se reparte entre otros bancos e instituciones financieras, no sujetos a las disposiciones de la Directiva 2004/17/CE.
- (44) En su investigación sobre la banca minorista de 2009 ⁽¹⁸⁾, la GVH concluyó que no había obstáculos importantes al cambio de cuenta en Hungría; además, se observó que la frecuencia del cambio de cuenta corriente es una de las más elevadas de la UE.
- (45) Las ventajas de la extensa red de Posta se ven contrarrestadas por la creciente importancia de la banca a distancia.
- (46) Según una encuesta ⁽¹⁹⁾ sobre los factores que determinan la selección de un banco por parte de los clientes, se concluyó que los factores más importantes son la fiabilidad y la confianza, la proximidad y la accesibilidad (incluida la disponibilidad de medios de retirada de efectivo), así como la calidad del servicio. Esas conclusiones fueron confirmadas por los resultados de la encuesta ⁽²⁰⁾ sobre servicios financieros y servicios de cuenta corriente. Según esta fuente, los aspectos más importantes a la hora de elegir un banco son el coste y la reputación, mientras que la facilidad de acceso (entre otras cosas, la existencia de una red extensa) parece menos importante. Además, la gama de servicios bancarios —en concreto, la disponibilidad de una gama amplia de servicios bancarios— y la gran calidad del servicio también se consideraron importantes. Dadas las consideraciones expuestas, si bien Posta cuenta con una red extensa, hay otros criterios calificados de significativos por los clientes (reputación como banco, servicios bancarios, calidad del servicio) que ejercen de contrapeso al elegir un banco. Así pues, los clientes que necesiten disponer de una amplia gama de servicios se mostrarán siempre reacios a elegir una cuenta postal o a cambiar a una cuenta postal que no les ofrecería toda la gama de servicios a la que están acostumbrados.
- (47) A los efectos de la presente Decisión, y sin perjuicio de la legislación de competencia, estos factores han de tomarse en consideración como indicación de la exposición directa de la actividad de Posta a la competencia.

Intermediación de crédito

- (48) Esta actividad consiste en la intermediación de crédito facilitado por terceros, en la cual Posta ejerce de intermediario de múltiples servicios especiales. Posta ofrece productos de crédito (sin requisitos de garantía, ni mobiliaria ni inmobiliaria) facilitados por Erste Bank a clientes minoristas, mientras que, en el sector corporativo,
- (49) Los servicios que aquí se examinan pueden subdividirse de muy diferentes formas según los factores que se tengan en cuenta, como, por ejemplo, la finalidad del crédito o el cliente tipo (consumidores, PYME, grandes empresas o administraciones públicas). Así pues, la intermediación de crédito minorista y la intermediación de crédito corporativa podrían considerarse mercados de producto separados.
- (50) El solicitante define el mercado de producto de la intermediación de crédito minorista como el mercado de préstamos hipotecarios y de préstamos personales libres de restricciones, tanto en forint húngaros como en monedas extranjeras. La Comisión no contradujo esta posición en decisiones anteriores ⁽²¹⁾, en las que dejó abierta la cuestión de si los distintos productos de la banca minorista representaban mercados de producto de referencia separados o si varios productos de la banca minorista podrían formar parte de un solo mercado de producto de referencia.
- (51) En el sector corporativo, Posta ofrece solo un tipo de producto de crédito corporativo. Este producto lo ofrecen habitualmente otras instituciones financieras (entre otras, las cooperativas de ahorro). Posta ofrece este producto en 45 emplazamientos específicos y no a través de toda su red. El solicitante sostiene que el mercado de producto de referencia del sector corporativo incluye los préstamos a PYME facilitados por entidades de crédito. No obstante, como ya se ha indicado en el considerando 9, la definición precisa del mercado puede dejarse abierta a los efectos de la presente Decisión.
- (52) El mercado geográfico es todo el territorio de Hungría, prácticamente por las mismas razones que las aducidas en el considerando 41.
- (53) Las cuotas de mercado de Posta en el mercado del crédito minorista, tal como se ha definido, se situaron por debajo del 0,5 % en 2007, 2008 y 2009, mientras que las del mercado del crédito corporativo fueron insignificantes (0 %) en los mismos años. Los datos disponibles revelan que las cuotas de mercado de Posta en esos mercados, definidos con criterio restrictivo, son tan pequeñas que, si el mercado se definiera con un criterio más amplio, sus cuotas serían incluso menores.
- (54) El resto del mercado se reparte entre otros bancos e instituciones financieras, no sujetos a las disposiciones de la Directiva de servicios de utilidad pública. Las cuotas de mercado combinadas ⁽²²⁾ de los tres primeros competidores en 2007, 2008 y 2009 fueron del 52,54 %, del

⁽¹⁸⁾ «Switching in case of certain financial products for retail and small entrepreneurial clients – Sector Inquiry – final Report», 5 de febrero de 2009, GVH (autoridad húngara de la competencia). La GVH realizó este estudio sobre el cambio de banco respecto al período 2002-2006.

⁽¹⁹⁾ «Switching in case of certain financial products for retail and small entrepreneurial clients – Sector Inquiry – final Report», 5 de febrero de 2009, GVH (autoridad húngara de competencia), y estudio de referencia «Information and experience related to switching between banks. Summary analysis of the customer market», Millward Brown, septiembre de 2006.

⁽²⁰⁾ Ipsos: «Financial services, current account services, Summary of the survey of retail customers», enero de 2009.

⁽²¹⁾ Asunto COMP/M.4844, Fortis/ABN AMRO Assets.

⁽²²⁾ Según la información complementaria facilitada por el solicitante en su carta de 2 de septiembre de 2011.

51,39 % y del 54,27 %, respectivamente, en el mercado de los préstamos minoristas, y del 42,69 %, del 47,36 % y del 48,07 %, respectivamente, en el de los préstamos corporativos.

- (55) A los efectos de la presente Decisión, y sin perjuicio de la legislación de competencia, los factores mencionados han de tomarse en consideración como indicación de la exposición directa de la actividad de Posta a la competencia.

Intermediación y aceptación de tarjetas de pago emitidas por entidades de crédito

- (56) Posta ofrece tarjetas de créditos emitidas por Erste Bank Zrt. Se trata de tarjetas de crédito normales en cuanto a las condiciones y los servicios ofrecidos.

- (57) Respecto a las tarjetas de débito, Posta ejerce de intermediario de tarjetas bancarias corporativas y minoristas ligadas a cuentas corrientes. Posta ejerce de intermediario de múltiples servicios especiales, mientras que el servicio lo presta Erste Bank Hungary Nyrt. Las tarjetas ofrecidas son tarjetas de débito normales.

- (58) En cuanto a la aceptación de tarjetas de pago, las oficinas postales están equipadas con terminales de puntos de venta que permiten retirar efectivo mediante tarjeta bancaria. El solicitante alega que, desde la perspectiva de los clientes, el mismo servicio (retirada de efectivo) puede obtenerse mediante la retirada de efectivo en un cajero automático o en otra terminal de punto de venta gestionada por terceros en instalaciones distintas de las oficinas postales, por lo que los productos son sustituibles.

- (59) En el pasado, la Comisión estableció la distinción⁽²³⁾ entre dos actividades principales ligadas a las tarjetas de pago: en primer lugar, la emisión de tarjetas a particulares y empresas y, en segundo lugar, la «adhesión» de establecimientos comerciales a la aceptación del pago mediante tarjeta. Además, dentro de la actividad de emisión de tarjetas de pago, la Comisión, en decisiones anteriores⁽²⁴⁾, analizó la posibilidad de distinguir entre distintos tipos de tarjetas, pero finalmente la definición precisa quedó abierta.

- (60) A los efectos de la presente Decisión, y sin perjuicio de la legislación de competencia, se tomarán en consideración tres mercados de producto: el mercado de las tarjetas de crédito, el de las tarjetas de débito y el de la aceptación de tarjetas.

- (61) En lo que respecta al mercado de la aceptación de tarjetas, el mercado de producto definido por el solicitante no es el definido generalmente por la Comisión en decisiones anteriores, mencionado en el considerando 59. El mercado de la aceptación de tarjetas «original» es el formado por los establecimientos comerciales que aceptan el

pago mediante tarjeta. Otro posible mercado de la aceptación de tarjetas es el formado por los bancos que ofrecen servicios de aceptación de tarjetas a tales establecimientos comerciales. No obstante, tal como confirmó la GVH⁽²⁵⁾, en el caso de Posta, considerando que las terminales de puntos de venta funcionan como cajeros automáticos de los dos bancos respecto a los cuales Posta ejerce de intermediario, «Magyar Posta hizo probablemente lo correcto al proporcionar datos sobre concentración basados en el número de cajeros automáticos en funcionamiento».

- (62) En cuanto al mercado geográfico, en asuntos anteriores, la Comisión⁽²⁶⁾ señaló que el mercado de las tarjetas de pago seguía siendo de dimensión nacional, si bien se admitió que la ampliación de su alcance era previsible en el futuro. En el presente caso se considera que el mercado geográfico abarca todo el territorio de Hungría.

- (63) Entre 2007 y 2009, las cuotas de mercado de Posta se situaron por debajo del 1 % en el mercado de las tarjetas de crédito, por debajo del 3 % en el mercado de las tarjetas de débito y por debajo del 6 % en el de la aceptación de tarjetas, de acuerdo con la definición del solicitante.

- (64) La GVH⁽²⁷⁾ declaró que, según un estudio que realizó recientemente junto con el Banco Central de Hungría, del total de veinticuatro bancos que emiten tarjetas de débito, la cuota de mercado combinada de las cinco principales entidades en el mercado de la emisión de tarjetas de débito se sitúa aproximadamente en el 82 %. Según la misma fuente, el mercado de la emisión de tarjetas de crédito está menos concentrado; de los dieciocho bancos que emiten tarjetas de crédito, los siete principales tienen una cuota de mercado combinada del 68 %. Además, de acuerdo con la solicitud, el elevado grado de concentración del mercado de la aceptación de tarjetas se explicaba por el hecho de que cuatro bancos gestionaban tres cuartas partes del número total de cajeros automáticos.

- (65) Habida cuenta de las reducidas cuotas de mercado de Posta y de la presencia de otros bancos e instituciones financieras, que ejercen presión competitiva sobre la actividad de Posta, cabe concluir que, a los efectos de la presente Decisión, y sin perjuicio de la legislación de competencia, estos factores deben tomarse en consideración como indicación de la exposición directa de la actividad de Posta a la competencia.

Intermediación de inversiones y de productos de ahorro de finalidad específica por cuenta de terceros

- (66) Esta categoría de servicios comprende la venta de instrumentos financieros y la comercialización de productos de inversión específicos. Los instrumentos financieros ofrecidos son deuda pública, fondos de inversión de

⁽²³⁾ Asunto COMP/M.5241, American Express/Fortis/Alpha Card.

⁽²⁴⁾ Asuntos COMP/M.3894 Unicredito/HVB; COMP/M.2567 Nordbanken/Postgirot; COMP/M.3740 Barclays Bank/Foerenngssparbanken/JV, COMP/M.4844 Fortis/ABN AMRO Assets, y COMP/M. 5241 American Express/Fortis/Alpha Card.

⁽²⁵⁾ Respuesta de la GVH de 15 de septiembre de 2011 a la carta de solicitud de información remitida por la Comisión el 8 de agosto de 2011.

⁽²⁶⁾ Asuntos COMP/M. 3740, Barclays Bank/Foerenngssparbanken/JV y COMP/M.2567 Nordbanken/Postgirot.

⁽²⁷⁾ Respuesta de la GVH de 15 de septiembre de 2011 a la carta de solicitud de información remitida por la Comisión el 8 de agosto de 2011.

Erste Befektetesi Zrt., otros títulos y un plan específico de ahorro vivienda por cuenta de Fundamenta Lakaskassza Zrt. y OTP Lakastakarekpenztar Zrt., en calidad de intermediario.

- (67) En casos anteriores, la Comisión dejó abierta la cuestión de si cada uno de esos servicios podría constituir un mercado de producto separado ⁽²⁸⁾. La definición quedará abierta en el presente caso, ya que los servicios prestados por Posta como intermediario no suscitan problemas de competencia, sea cual sea la definición del mercado.
- (68) En cuanto al alcance geográfico, la Comisión ha sostenido ⁽²⁹⁾ que la mayoría de los segmentos del mercado son de dimensión internacional, si bien algunos de ellos han sido analizados desde una perspectiva nacional ⁽³⁰⁾. La definición precisa del mercado geográfico se dejará abierta, y en el presente caso el mercado geográfico considerado será el territorio de Hungría.
- (69) Entre 2007 y 2009, la cuota de mercado de Posta se situó por debajo del 4 % en el mercado de la deuda pública, entre el 3 % y el 9 % en el de las participaciones de inversiones, por debajo del 2 % en el mercado de los bonos y obligaciones y por debajo del 4 % en el de los planes de ahorro vivienda.
- (70) A los efectos de la presente Decisión, y sin perjuicio de la legislación de competencia, estos factores han de tomarse en consideración como indicación de la exposición directa de la actividad de Posta a la competencia en el mercado de las inversiones.

Intermediación de productos de seguros

- (71) Posta ofrece seguros de vida por cuenta de Magyar Posta Eletbiztosító Zrt. y seguros distintos del de vida por cuenta de Magyar Posta Biztosító Zrt.
- (72) En decisiones anteriores ⁽³¹⁾, la Comisión distinguió entre tres categorías generales de tipos de seguros: seguros de vida, seguros distintos del de vida y reaseguros. Además, constató que, desde la perspectiva de la demanda, los seguros de vida y los seguros distintos del de vida pueden a su vez subdividirse en tantos mercados de producto como tipos de riesgos cubiertos existan. En el mercado de los seguros de vida, la Comisión ha considerado en otras ocasiones los siguientes segmentos: seguros de vida individuales, seguros de vida colectivos y seguros vinculados a una participación o, alternativamente, de protección individual, protección colectiva, pensiones personales, pensiones colectivas, ahorro e inversiones ⁽³²⁾. En cuanto a los seguros distintos del de vida, la Comisión ha establecido en otras ocasiones las siguientes distinciones: vehículos, incendios, transporte, salud, vivienda, de responsabilidad civil general, siniestros, litigios, accidentes

laborales y seguro de crédito ⁽³³⁾. No obstante, atendiendo a consideraciones desde la perspectiva de la oferta, podrían llegarse a definir mercados de producto más amplios. A los efectos de la presente Decisión, no es preciso delimitar con precisión el mercado de producto.

- (73) En ocasiones anteriores, la Comisión ya analizó la distribución de los productos de seguros, confirmando que el mercado de referencia de la distribución de seguros de vida o de otros seguros comprendería todos los canales de distribución externos (es decir, de terceros o no propios), tales como corredores, agentes y otros intermediarios ⁽³⁴⁾. Con todo, a los efectos de la presente Decisión, no es preciso delimitar con precisión el mercado de producto.
- (74) En lo que respecta al mercado geográfico, la Comisión, en decisiones anteriores ⁽³⁵⁾, consideró que los mercados de los seguros de vida eran de dimensión nacional por el carácter nacional de los canales de distribución, la estructura de mercado establecida, las restricciones fiscales y los diferentes regímenes de reglamentación. En el presente asunto se aplicará el mismo enfoque, por lo que el mercado geográfico considerado será el conjunto del territorio de Hungría.
- (75) Entre 2007 y 2009, la cuota de mercado de Posta se situó por debajo del 5 % ⁽³⁶⁾ en el mercado de los productos de seguros de vida, y por debajo del 1 % ⁽³⁷⁾ en el de los productos de seguros distintos del de vida. Esas cifras indican que las cuotas de mercado relativas a la intermediación de seguros son también reducidas.
- (76) Las cuotas de mercado combinadas de los tres principales competidores en esos mismos años fueron del 52,29 %, del 51,08 % y del 50,1 %, respectivamente, en el mercado de los productos de seguros de vida, y del 54,84 %, del 52,56 % y del 51,66 %, respectivamente, en el de los productos de seguros distintos del de vida.
- (77) A los efectos de la presente Decisión, y sin perjuicio de la legislación de competencia, estos factores han de tomarse en consideración como indicación de la exposición directa de la actividad de Posta a la competencia en el mercado de seguros.

IV. CONCLUSIONES

- (78) Habida cuenta de los factores examinados en los considerandos 11 a 77, la condición que establece el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE, a saber, la exposición directa a la competencia, debe considerarse cumplida en Hungría en lo que respecta a las siguientes actividades:

a) servicios que permiten depositar efectivo en una cuenta de pago;

⁽²⁸⁾ Asuntos COMP/M.3894, Unicredito/HVB y COMP/M.5384 BNP Paribas/FORTIS.

⁽²⁹⁾ Asuntos COMP/M.2225, Fortis/ASR y COMP/M.1172, Fortis AG/Generale Bank.

⁽³⁰⁾ Asunto COMP/M.4155, BNP Paribas/BNL.

⁽³¹⁾ Asuntos COMP/M.4284, AXA/Winterthur y COMP/M.5384 BNP Paribas/FORTIS.

⁽³²⁾ Asuntos COMP/4047, Aviva/Ark life, COMP/M.4284 Axa/Winterthur y COMP/M.4701, Generali/PPF Insurance Business.

⁽³³⁾ Asuntos COMP/M.4284, Axa/Winterthur, COMP/M.4701 Generali/PPF Insurance Business y COMP/M.2676 Sampo/Vama/IF Holding/JV.

⁽³⁴⁾ Asuntos COMP/M.4284 AXA/Winterthur y COMP/M.4844 Fortis/ABN AMRO Assets.

⁽³⁵⁾ Asuntos COMP/M.5075 Vienna Insurance Group/Erste Bank Versicherungssparte y COMP/M.4844, Fortis/ABN AMRO Assets.

⁽³⁶⁾ Cuota de mercado calculada sobre la base de los ingresos por primas.

⁽³⁷⁾ Ídem 36.

- b) servicios que permiten retirar efectivo de cuentas de pago;
- c) servicios de transferencia de dinero;
- d) intermediación de cuentas corrientes y productos y servicios conexos;
- e) intermediación de crédito;
- f) intermediación y aceptación de tarjetas de pago emitidas por entidades de crédito;
- g) intermediación de inversiones y de productos de ahorro de finalidad específica por cuenta de terceros;
- h) intermediación de productos de seguros.

(79) Por considerarse cumplida la condición del acceso no limitado al mercado, la Directiva 2004/17/CE no debe aplicarse cuando las entidades adjudicadoras otorgan contratos destinados a posibilitar la prestación en Hungría de los servicios indicados en el considerando 78, ni cuando se organizan concursos para el ejercicio de esa actividad en dicho Estado miembro.

(80) Los servicios financieros prestados por Posta son servicios auxiliares de los servicios postales según lo dispuesto en el artículo 6, apartado 2, letra b), de la Directiva 2004/17/CE. Los servicios postales prestados por Posta no están comprendidos en la solicitud de exención considerada, por lo que tales actividades siguen estando reguladas por las disposiciones de la Directiva 2004/17/CE. En este contexto, cabe recordar que los contratos que abarcan varias actividades se registrarán por lo dispuesto en el artículo 9 de la Directiva 2004/17/CE. Esto significa que cuando una entidad adjudicadora prevea adjudicar un contrato «mixto», es decir, un contrato con vistas al desempeño tanto de actividades excluidas de la aplicación de la Directiva 2004/17/CE como no excluidas, se deberá tener en cuenta qué actividades son el objeto principal del contrato. En el caso de tales contratos mixtos, si la finalidad principal es respaldar las actividades postales, se aplicará lo dispuesto en la Directiva 2004/17/CE. Si resulta objetivamente imposible determinar la actividad que constituye el objeto principal del contrato, este se adjudicará con arreglo a las normas mencionadas en el artículo 9, apartados 2 y 3, de la Directiva 2004/17/CE.

(81) La presente Decisión se basa en la situación de hecho y de derecho existente entre los meses de julio y octubre de 2011 según la información facilitada por Magyar Posta y

la GVH. La Decisión podrá revisarse en caso de que, como resultado de algún cambio significativo en esa situación, dejen de cumplirse las condiciones de aplicabilidad del artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE.

(82) Las medidas previstas en la presente Decisión se ajustan al dictamen del Comité consultivo de contratos públicos.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La Directiva 2004/17/CE no se aplicará a los contratos que celebren las entidades adjudicadoras con objeto de posibilitar la prestación en Hungría de los servicios siguientes:

- a) servicios que permiten depositar efectivo en una cuenta de pago;
- b) servicios que permiten retirar efectivo de cuentas de pago;
- c) servicios de transferencia de dinero;
- d) intermediación de cuentas corrientes y productos y servicios conexos;
- e) intermediación de crédito;
- f) intermediación y aceptación de tarjetas de pago emitidas por entidades de crédito;
- g) intermediación de inversiones y de productos de ahorro de finalidad específica por cuenta de terceros;
- h) intermediación de productos de seguros.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión será la República de Hungría, de conformidad con los Tratados.

Hecho en Bruselas, el 16 de diciembre de 2011.

Por la Comisión
Michel BARNIER
Miembro de la Comisión