



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 31.1.2007
COM(2007) 33 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Investigación de conformidad con el artículo 17 del Reglamento (CE) n° 1/2003 en el sector de la banca minorista (Informe Final)

{SEC(2007) 106}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Investigación de conformidad con el artículo 17 del Reglamento (CE) nº 1/2003 en el sector de la banca minorista (Informe Final)

1. El 13 de junio de 2005, la Comisión inició una investigación del sector de la banca minorista. El instrumento de las investigaciones por sectores tiene su base jurídica en el artículo 17, apartado 1, del Reglamento (CE) nº 1/2003. De acuerdo con esta disposición, cuando la evolución de los intercambios entre Estados miembros, la rigidez de los precios u otras circunstancias hagan presumir que pueda limitarse o falsearse la competencia dentro del mercado común, la Comisión podrá proceder a una investigación general en un sector determinado de la economía o en un tipo concreto de acuerdos comunes a diversos sectores económicos. Este documento es el Informe final de la investigación del sector de la banca minorista¹.

1. INTRODUCCIÓN

2. El sector bancario europeo ha experimentado un importante crecimiento y una gran diversificación en los últimos dos decenios. En la actualidad, proporciona más de tres millones de empleos en la Unión Europea. La banca minorista, definida como los servicios a los consumidores y a las pequeñas y medianas empresas (PYME), sigue siendo el más importante subsector bancario; representa más del 50 % de la actividad total de la UE en ingresos brutos. La Comisión estima que, en 2004, la actividad de la banca minorista en la Unión Europea generó unos ingresos brutos de 250 000-275 000 millones de euros, lo que representa aproximadamente el 2 % del PIB total de la UE².
3. El sector de la banca minorista en Europa presta servicios vitales —ahorro, préstamos y pagos— a consumidores y pequeñas y medianas empresas (PYME). No obstante, factores como la fragmentación del mercado, la rigidez de los precios y la inmovilidad de los clientes hacen suponer que la competencia en el mercado comunitario de la banca minorista puede no estar funcionando con eficacia. Por tanto, sobre la base del Reglamento (CE) nº 1/2003³, la Comisión decidió emprender una investigación del sector de la banca minorista⁴, dedicando una atención particular a la competencia transfronteriza.

¹ Los informes intermedios se publicaron el 12 de abril de 2006 (tarjetas de pago) y el 17 de julio de 2006 (cuentas corrientes y servicios conexos).

² Cifras extraídas del Informe Intermedio II de la investigación del sector de la banca minorista.

³ Véase: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/oj/2003/l_001/l_26820031018es00010023.pdf.

⁴ Véase: http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/

4. Las investigaciones sectoriales se inscriben en el contexto más general de la Estrategia de Lisboa y contribuirán al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Libro Blanco «*Política de los servicios financieros 2005-2010*»⁵, en el que la Comisión subrayaba la importancia de reforzar la interacción de la política de mercado interior con la política de competencia. Igualmente, se consideró prioritario crear un entorno más competitivo entre los prestadores de servicios, especialmente los que operan en mercados minoristas. El cumplimiento de estos objetivos permitirá a los consumidores europeos aprovechar plenamente las ventajas del mercado interior. La investigación del sector de la banca minorista contribuye a estos objetivos al arrojar luz sobre el funcionamiento del mercado, destacar sus posibles deficiencias y determinar en qué áreas las deficiencias pueden abordarse a través de la normativa de competencia y, en su caso, con otro tipo de medidas.
5. Para consolidar el desarrollo de un mercado único de los servicios financieros y aprovechar plenamente las ventajas potenciales del euro, el sector bancario europeo está creando una Zona Única de Pagos en Europa (SEPA). El proyecto SEPA tiene por objetivo crear un mercado integrado para los servicios de pago sujeto a una competencia efectiva y donde no habrá distinción entre pagos transfronterizos y pagos nacionales dentro de la zona del euro. La Comisión y el Banco Central Europeo respaldan con firmeza esta iniciativa y están trabajando en estrecha colaboración con el sector en el desarrollo de la SEPA.

2. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN DEL SECTOR DE LA BANCA MINORISTA

6. La investigación ha detectado una serie de síntomas que hacen suponer que la competencia podría no estar funcionando correctamente en algunas áreas de la banca minorista. La investigación ha confirmado que los mercados siguen fragmentados a lo largo de las fronteras nacionales; este es también el caso de infraestructuras de la banca minorista como los sistemas de pago y los registros de créditos.
7. Las diferencias en las estructuras de mercado pueden explicar las divergencias de comportamiento y rendimiento del sector bancario que persisten entre los Estados miembros. Tal y como revela la investigación, así lo refleja, por ejemplo, la existencia de grandes diferencias de márgenes de beneficios, precios y pautas de venta entre Estados miembros. En cambio, la investigación ha aportado pruebas de convergencia de los precios y políticas bancarias a escala nacional. Una elevada rentabilidad podría ser reflejo de un ciclo comercial propicio y unas condiciones macroeconómicas favorables o de otros factores como, por ejemplo, una mayor eficiencia de las operaciones bancarias. No obstante, en algunos Estados miembros, la combinación de una rentabilidad permanentemente elevada, de un alto grado de concentración del mercado y de barreras de entrada suscita preocupación en cuanto a la capacidad de los bancos para explotar su poder de mercado en su relación con consumidores y pequeñas empresas.

⁵ Véase: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/index_en.htm

8. La investigación ha detectado una serie de factores que podrían hacer suponer que los síntomas señalados anteriormente reflejan un problema de competencia. En primer lugar, el sector bancario se caracteriza por una variedad de posibles barreras de entrada. Estas barreras pueden consistir en la aplicación de requisitos de red y de normalización a determinadas infraestructuras o derivarse del marco reglamentario o las prácticas bancarias. Desde el punto de vista de la política de competencia, las barreras de entrada relacionadas con las prácticas bancarias suscitan una especial preocupación; por ejemplo, las barreras de acceso a los sistemas de pago pueden deberse a un abuso de posición dominante —por ejemplo, por parte de una red dominante— o a un comportamiento coordinado de operadores históricos para excluir a nuevos operadores.
9. En segundo lugar, la naturaleza de la actividad bancaria minorista favorece la cooperación formal entre operadores. Algunos tipos de cooperación (por ejemplo, la creación y aplicación de normas y plataformas comunes) pueden resultar necesarios para generar eficiencias. No obstante, la cooperación que se extiende a las estrategias de los bancos o las políticas de precios o de ventas puede dar lugar a colusión, limitar la competencia o excluir a terceros.
10. Durante la investigación, en la encuesta y en la posterior consulta pública, los bancos tuvieron la oportunidad de señalar con carácter confidencial cualquier barrera de entrada o problema de competencia con que pudieran confrontarse. Muy pocos bancos optaron por facilitar información, aunque unos pocos declararon enfrentarse, en tanto que operadores extranjeros, a importantes barreras derivadas de prácticas bancarias.
11. La investigación ha detectado problemas de competencia en las siguientes áreas: (1) sistemas de pago, incluidos los sistemas de tarjetas de pago; (2) registros de créditos; (3) cooperación entre bancos; y (4) fijación de precios y políticas. Por tanto, podría resultar necesaria la actuación de las autoridades de competencia, en estrecha cooperación con reguladores y supervisores, para fortalecer la competencia en varios Estados miembros.

2.1. Sistemas de pago

2.1.1. Sistemas de tarjetas de pago

12. El sector europeo de las tarjetas de pago proporciona el medio de pago de una parte significativa de las ventas en Europa. El volumen total de ventas por transacciones con tarjeta en EU en 2005 fue superior a 1 350 000 millones de euros⁶.

⁶ Esta estimación se refiere exclusivamente a las transacciones en puntos de venta; no se incluyen las transacciones en cajeros automáticos.

13. La investigación del sector ha detectado varios problemas de competencia en el mercado europeo de las tarjetas de pago⁷ que confirman la necesidad de fortalecer la aplicación de la normativa de competencia en estrecha cooperación con las autoridades nacionales de competencia. La Comisión ha intervenido ya en varios casos, entre los que destacan los asuntos MasterCard⁸ y Groupement des Cartes Bancaires⁹.

2.1.1.1. Gran variedad de comisiones en la UE

14. *Las enormes diferencias entre las tasas de descuento a los establecimientos comerciales, las comisiones a cargo del titular de la tarjeta y las comisiones interbancarias* (tasas multilaterales de intercambio) de los Estados miembros ponen de manifiesto la fragmentación del mercado. En 2004, las comisiones interbancarias sobre las tarjetas de crédito de las redes de Visa y MasterCard en Portugal duplicaban las de Eslovaquia, mientras que las tasas de descuento para el mismo tipo de tarjetas en Portugal y la República Checa triplicaban con creces las de Finlandia e Italia. Aunque la evolución histórica de cada Estado miembro tiende a ser distinta, esta gran variedad de comisiones podría explicarse por la presencia de barreras de competencia.

15. *Las tasas multilaterales de intercambio* encontradas suscitan preocupación desde la óptica de la competencia, particularmente en algunos países. Las redes de pago mediante tarjeta alegan que, dada la configuración habitual de estos sistemas de pago¹⁰, los emisores de tarjetas normalmente sufragan los costes principales del sistema, mientras que la mayor parte de los ingresos se obtiene de la parte adquirente aplicando una tasa de descuento a los establecimientos comerciales. Por tanto, aducen, es preciso corregir los desequilibrios en los costes mediante un mecanismo de comisiones interbancarias, es decir, una tasa pagada por los adquirentes a los emisores. Sin embargo, la situación muestra que la mayor parte de las redes nacionales de tarjetas de débito fijan comisiones interbancarias mucho más bajas (o incluso no las aplican) que las redes internacionales, como consecuencia de lo cual, por lo general, las tasas de descuento son más bajas.

16. El análisis de los datos de mercado obtenidos en la investigación revela que la emisión de tarjetas por sí sola (o sea, sin la comisión interbancaria) arroja beneficios positivos en veinte Estados miembros¹¹. Hay un debate abierto sobre hasta qué punto los mecanismos de las comisiones interbancarias son imprescindibles en la práctica para permitir el funcionamiento eficiente de las redes de tarjetas de pago; y, si lo fueran, sobre las condiciones necesarias para su admisión.

⁷ Este análisis no se hizo extensivo a las transacciones en cajeros automáticos.

⁸ Asunto COMP/34579.

⁹ Asunto COMP/38606.

¹⁰ En el Informe Intermedio I se describe el sistema típico de pago mediante tarjeta.

¹¹ Según las estimaciones, Portugal, Letonia, Estonia, República Checa e Italia presentan los niveles más altos de rentabilidad de las emisiones (margen bruto beneficio/coste del 60 % como mínimo) del negocio de las tarjetas de crédito, sin tomar en consideración los ingresos por comisiones interbancarias.

2.1.1.2. Barreras estructurales de las redes de tarjetas de pago

17. En varios Estados miembros, la adquisición de transacciones con Visa o MasterCard la realiza un operador monopolístico. Estos adquirentes operan como *empresas en participación* de bancos históricos que al mismo tiempo emiten tarjetas en ese mercado. Esta situación puede permitir a los emisores ejercer un significativo poder de mercado y, en consecuencia, puede llevar a unas tasas de descuento no competitivas.

2.1.1.3. Acuerdos de acceso y gobernanza

18. En las redes internacionales (Visa y MasterCard), así como en los sistemas nacionales de pago mediante tarjeta de Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y España, las *reglas de adhesión* reservan el derecho de emisión y adquisición a *entidades de crédito o entidades financieras*, o a entidades bajo control directo de aquellas. Mientras que cabría alegar que este requisito previo está justificado por razones de supervisión o de estabilidad financiera, limita la participación de los establecimientos comerciales y procesadores en la emisión y adquisición, mermando de esta manera la competencia intrarred en estos países. La misma preocupación suscita el acceso a las infraestructuras¹². En Irlanda, Países Bajos y Portugal, las normas del sistema nacional exigen la *presencia local* de los operadores extranjeros mediante el establecimiento de una sucursal local o una filial. Este requisito eleva los costes de entrada de los operadores extranjeros, lo que podría limitar la competencia intrarred.
19. En virtud de determinados *acuerdos de gobernanza* vigentes en los sistemas nacionales de pago mediante tarjeta español y francés, así como en las redes de Visa y MasterCard, los miembros asociados están obligados a comunicar información comercial sensible a los miembros principales sin que haya una reciprocidad en el uso compartido de datos. Esta situación merma la posición competitiva de los miembros asociados y reduce la presión competitiva de los miembros principales.

2.1.1.4. Reglas de las redes y cuotas de adhesión

20. Tanto en los sistemas de pago nacionales como en los internacionales, los adquirentes aplican una tarifa indiferenciada (*blending*)¹³ a los productos competidores. Adquirentes en Francia, Bélgica, Dinamarca, Hungría, Irlanda y Portugal han comunicado que esta práctica se extiende al 100 % de las tasas de descuento de Visa y MasterCard, mientras que en España, Suecia y Malta se ha señalado que se da en más del 60 % de los casos. Los resultados de la investigación revelan que la aplicación de una tarifa única puede debilitar la competencia de precios entre redes, lo que a su vez puede traer como consecuencia unas tasas más altas para los minoristas.

¹² Sin embargo, el requisito de la entidad financiera dejará de aplicarse cuando entre en vigor la propuesta Directiva sobre Servicios de Pago.

¹³ La aplicación de una tarifa única (*blending*) es una práctica de los bancos adquirentes consistente en cargar a las empresas un precio global por aceptar tarjetas de distintos tipos o emitidas por redes distintas, sin diferenciar entre los niveles de las comisiones interbancarias.

21. Asimismo, las reglas sobre *marcas compartidas*¹⁴ de algunas redes pueden impedir o dificultar la entrada en el mercado. La prohibición de compartir marcas con redes que se consideran competidoras y con entidades no bancarias podría limitar la competencia entre redes y entre bancos y entidades no bancarias, respectivamente.
22. Igualmente, la prohibición de que los establecimientos comerciales cobren a sus clientes un *recargo* por utilización de la tarjeta¹⁵, presente en muchas redes, puede obstaculizar el desarrollo de instrumentos de pago más eficientes, ya que las subvenciones cruzadas esconden los costes reales a los consumidores.
23. Mientras que las *cuotas de adhesión* aplicadas a los bancos varían considerablemente de una red a otra, en los sistemas de pago de algunos Estados miembros (por ejemplo, de Bélgica, Dinamarca o Finlandia) son especialmente elevadas, de tal manera que disuaden a los nuevos operadores de adherirse al círculo de miembros. El análisis comparativo de las cuotas de adhesión ha revelado que su magnitud no puede explicarse solamente por el tamaño del país en cuestión.

2.1.1.5. Acuerdos bilaterales sobre comisiones

24. Al concluir y aplicar *acuerdos bilaterales preferentes* relativos a las comisiones interbancarias, los operadores monopolísticos que son al mismo tiempo emisores y adquirentes pueden haber bloqueado indirectamente la entrada de nuevos operadores al no aplicarles las mismas condiciones preferentes, lo que incrementa sus costes de entrada. Estos acuerdos bilaterales¹⁶ (denominados comisiones interbancarias “*on-us*”) se aplicaban por lo menos en Portugal, Bélgica, Austria, España y Reino Unido. Desde la publicación del Informe Intermedio sobre las tarjetas de pago en abril de 2006, los bancos de la mayoría de estos países han empezado a revisar sus acuerdos sobre comisiones interbancarias; en estos mercados, la Comisión aprecia una incipiente evolución en este sentido.
25. En el Reino Unido, Irlanda y Finlandia, la existencia de *acuerdos bilaterales de compensación* entre bancos locales dificulta aún más la entrada en el mercado. Por regla general, los nuevos operadores necesitan encontrar un banco patrocinador para la compensación de las transacciones, el cual en general no tiene interés en ayudar a competidores potenciales.

¹⁴ La definición de la estrategia de marcas compartidas puede variar en función de las redes de tarjetas. Por lo general se refiere a la presencia del distintivo de la red de tarjetas y de un segundo distintivo (de otra red o de una entidad no bancaria) sobre la cara de la tarjeta.

¹⁵ Los establecimientos comerciales tienen la opción de aplicar un recargo por el uso del más caro de los instrumentos de pago.

¹⁶ Las transacciones efectuadas sobre la base de acuerdos sobre comisiones se conocen también como transacciones “*on-us*”, es decir, transacciones en las cuales el emisor y el adquirente son el mismo o pertenecen al mismo grupo. En cambio, las transacciones “*off-us*” son transacciones en las que el emisor y el adquirente son entidades de crédito distintas.

2.1.2. *Sistemas de pago distintos de los de las tarjetas de pago*

26. Todo banco que desee entrar en el mercado minorista y pretenda ofrecer a sus clientes servicios bancarios básicos tales como cuentas corrientes deberá tener acceso a los sistemas de compensación y liquidación. Los operadores de las infraestructuras establecidas pueden estar en condiciones de crear barreras de entrada de una variedad de formas:

- La existencia de *distintas clases de adhesión y de requisitos especiales para los miembros directos*: los sistemas nacionales de compensación distinguen en grados distintos entre clases de adhesión. En algunos casos, las cláusulas de adhesión pueden falsear las condiciones en las que las instituciones miembros compiten entre sí o en las que los potenciales nuevos miembros pueden competir con los operadores históricos.
- *El requisito de la obligatoriedad de ser una entidad bancaria*: la mayor parte de los sistemas de compensación admiten únicamente a bancos. Esta restricción puede contribuir a garantizar la estabilidad financiera, pero podría también bloquear la entrada de operadores no bancarios a los sistemas de pago, en particular si hay otros medios eficientes para garantizar la credibilidad financiera.
- *Las cuotas de adhesión y la estructura de las tarifas*: en algunos Estados miembros, la estructura de las tarifas de los sistemas de pago —es decir, el nivel de las cuotas de adhesión y por transacción— podría suponer una barrera a la competencia para operadores nuevos o pequeños en el mercado de la banca minorista.
- *Necesidad de adaptación a normas nacionales diferentes*. Los prestadores de servicios de pago han de observar distintas condiciones técnicas para entrar en los distintos sistemas nacionales de pagos, así como un procedimiento de verificación y certificación. En algunos sistemas, esta adaptación puede durar hasta doce meses e implicar un coste considerable.
- *Comisiones interbancarias para la transferencia de crédito y el débito directo*: en los Estados miembros en los que se acuerdan las comisiones interbancarias puede haber falseamiento de la competencia entre medios de pago y de la competencia en la prestación de servicios de pago a clientes. La competencia entre medios de pago puede estar falseada allí donde los bancos tengan un incentivo para promover el uso de medios de pago con altas comisiones interbancarias.

2.2. Registros de créditos

27. El acceso abierto y abordable a datos sobre créditos de buena calidad constituye un requisito previo importante para los bancos que desean proporcionar productos bancarios minoristas básicos, tales como hipotecas, préstamos al consumo y tarjetas de crédito. Sin embargo, en varios Estados miembros no hay datos generales sobre créditos, ya sea por la reglamentación o por el limitado desarrollo de los mercados de datos sobre créditos¹⁷.
28. Además, las pruebas recabadas durante la investigación del sector apuntan a que algunos aspectos del funcionamiento de los registros de créditos en algunos Estados miembros podrían ser incompatibles con la normativa de competencia. Por lo menos en dos Estados miembros, los registros de créditos creados y gestionados como empresas en participación entre bancos nacionales parecen aplicar condiciones discriminatorias para el acceso a estos datos, desalentando de esta manera la posible entrada en el mercado bancario.

2.3. Cooperación entre bancos

29. Los bancos minoristas cooperan en toda una gama de áreas como la fijación de normas e infraestructuras o la gestión de sistemas de pago. Por tradición, las cajas de ahorros y las cooperativas bancarias mantienen lazos de cooperación aún más estrechos. Estos tipos concretos de bancos cubren una proporción significativa de las actividades de la banca minorista en Europa y desempeñan un papel importante en varios Estados miembros como Alemania, Francia, Austria, Italia y España. No obstante, las relaciones de propiedad o las estructuras de las sociedades, el grado de cooperación y las normas reglamentarias y prudenciales varían enormemente entre Estados miembros¹⁸. Por tanto, es imposible realizar una evaluación uniforme.
30. En la medida en que las cajas de ahorros y las cooperativas bancarias se mantienen independientes legalmente, tienden a cooperar en una variedad de ámbitos; por ejemplo, a través de sus propias infraestructuras de pagos, con un sistema conjunto de gestión y protección del riesgo de los depósitos o mediante una estrategia empresarial y comercial común, incluso una marca común. Algunas cajas de ahorros o cooperativas bancarias aplican el principio de la demarcación regional o territorial, asignando zonas geográficas delimitadas a los bancos minoristas individuales.

¹⁷ Sin lugar a dudas, el establecimiento y funcionamiento de registros de créditos deben cumplir escrupulosamente la normativa nacional sobre protección de datos. No obstante, la evaluación completa del grado de cumplimiento no entra en el ámbito de esta investigación.

¹⁸ Por ejemplo, las cajas de ahorros siguen siendo de propiedad o gestión públicas en algunos Estados miembros como Alemania, Luxemburgo y, en una medida sustancial, España. En otros están totalmente privatizadas, fundamentalmente en los nuevos Estados miembros, reestructuradas y convertidas en cooperativas (Francia), o presentan estructuras híbridas en las que coexisten entidades privadas y públicas (Austria, Italia). Las cooperativas bancarias, por su parte, suelen basarse en el principio de la prestación de servicios bancarios a sus socios, que no están autorizados a poseer (ni vender) participaciones de control.

31. La cooperación entre bancos puede aportar ventajas a la economía y los consumidores. Por lo general, esto ocurre cuando los bancos en cuestión son PYME y no poseen una cuota de mercado combinada significativa. Sin embargo, cuando bancos independientes con una elevada cuota de mercado entran en un régimen de cooperación con el objeto o efecto de limitar la competencia recíproca o de excluir a nuevos operadores, puede obstaculizarse la competencia efectiva. En estos casos, la Comisión podría considerar la posibilidad de realizar un análisis más pormenorizado para abordar los problemas de competencia que puede generar una coordinación que exceda de lo estrictamente necesario para lograr ventajas procompetitivas.
32. Allí donde hay problemas de competencia, la Comisión, por tanto, debe analizar si el comportamiento anticompetitivo está inducido o mantenido por la reglamentación u otras medidas estatales.

2.4. Fijación de precios y políticas

33. Las decisiones de los clientes de la banca minorista se ven también condicionadas por la asimetría de la información y los elevados costes que supone el cambio de entidad. La asimetría de la información varía en función de la complejidad de los productos vendidos y la transparencia de los precios. Una información clara y transparente a los consumidores puede ayudar a reducir los problemas de información. Además, en varios Estados miembros las autoridades están trabajando para hacer conocer mejor el mundo financiero a los consumidores.
34. Además, unos costes de cambio de entidad elevados limitan la movilidad de los clientes. Un cierto nivel de costes de cambio no financieros parece inevitable en productos como las cuentas corrientes, donde la carga administrativa del cambio —y la percepción de esta carga por parte de los consumidores— puede disuadir a éstos de cambiar de entidad. No obstante, la investigación ha revelado que algunos bancos crean barreras artificiales (por ejemplo, vinculación de productos bancarios¹⁹ o aplicación de comisiones de cancelación elevadas) que hacen subir los costes que implica el cambio para el consumidor, lo que reduce la intensidad de la competencia.
35. Los datos de la investigación ponen de manifiesto por lo general una escasa movilidad de los clientes en los mercados de cuentas corrientes. El alto grado de satisfacción de los clientes podría explicar en parte los reducidos índices de movilidad, pero el análisis de la investigación permite suponer que los bancos probablemente tengan mayor margen de maniobra para ejercer su poder de mercado allí donde los clientes sean menos móviles.
36. Los precios de los productos bancarios minoristas varían sustancialmente entre Estados miembros. Con todo, la investigación ha revelado que a escala nacional hay pruebas de convergencia en la fijación de precios y políticas en relación con los productos bancarios minoristas. En el caso de las cuentas corrientes, puede observarse este comportamiento convergente en la fijación de las comisiones de mantenimiento, de cancelación, de transacciones en cajeros automáticos y de impago/descubierto.

¹⁹ La vinculación de productos se produce cuando un banco supedita la adquisición de un producto (por ejemplo, una hipoteca) a la aceptación de otro producto distinto (por ejemplo, una cuenta corriente).

37. La venta vinculada de productos es otro de los aspectos en los que los bancos de la mayoría de los Estados miembros muestran un comportamiento convergente. La vinculación puede debilitar la competencia en la banca minorista al elevar los costes de cambio, reducir la transparencia de precios y desalentar la entrada de nuevos operadores (sobre todo, los que tienen una sola línea de producto). La investigación del sector apunta a que en casi todos los Estados miembros la mayoría de los bancos²⁰ exige la apertura de una cuenta corriente para contratar una hipoteca, un préstamo personal o un préstamo de PYME. Además, cuando el mayor banco de un país vincula sus productos, la investigación revela que la mayoría de sus competidores optan por hacer lo mismo.

3. PASOS QUE PODRÍAN DARSE A PARTIR DE AHORA

38. Sobre la base de los datos recogidos en la investigación, la Comisión recomienda una serie de medidas para fortalecer la competencia en la banca minorista y, en particular, en el mercado de las tarjetas de pago.

3.1. Aplicación de la normativa de competencia

39. La aplicación de la normativa antitrust podría abordar algunos de los problemas de competencia detectados en la investigación. Entre las áreas donde debe intervenir cabe destacar, en primer lugar, las siguientes: barreras de acceso, normas discriminatorias, estructuras de las tarifas y acuerdos de gobernanza en algunas redes de tarjetas de pago, así como sistemas de compensación y liquidación.
40. En segundo lugar, podría resultar adecuado intervenir en relación con las comisiones interbancarias y las tasas de descuento en algunas redes de tarjetas de pago.
41. En tercer lugar, la Comisión podría recabar más información para determinar si la cooperación entre cajas de ahorros o cooperativas bancarias con posiciones de mercado importantes restringe en una medida significativa la competencia recíproca o con los competidores reales o potenciales.
42. En cuarto lugar, algunas formas de vinculación de productos podrían ser incompatibles con la normativa de competencia, por ejemplo cuando la vinculación constituye un abuso de posición dominante en los mercados de productos de referencia.
43. Por último, la aplicación de la normativa antitrust podría resultar adecuada para resolver aspectos como las barreras de acceso y las normas discriminatorias sobre registros de créditos.
44. Todo posible procedimiento de aplicación exigirá un examen completo de las circunstancias específicas de cada caso en consulta con las autoridades nacionales de competencia.

²⁰ La expresión “mayoría de los bancos” alude a los bancos incluidos en la encuesta de la Comisión con una cuota de mercado combinada de más del 50 %.

3.2. Medidas de reglamentación y de autorregulación para abordar los problemas de competencia

3.2.1. Sistemas de pago

3.2.1.1. Zona Única de Pagos en Europa (SEPA)

45. Algunas de las barreras de competencia que la investigación ha detectado podrían eliminarse si se estableciera una SEPA procompetitiva. La SEPA ofrece a las redes de tarjetas de pago el potencial de eliminar muchas normas restrictivas. La Comisión prestará una atención especial para garantizar que las restricciones relacionadas con las marcas compartidas no se utilizan para compartimentalizar mercados²¹.
46. El marco SEPA para los sistemas de tarjetas de pago deberá proporcionar a los minoristas una mayor capacidad de elección de proveedor de servicios adquirentes, lo que abriría la competencia en este mercado tan concentrado²².
47. Para garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior, la Comisión Europea tiene la facultad de proponer medidas legislativas. La propuesta Directiva de la Comisión sobre Servicios de Pago²³ prohibirá las restricciones de acceso a los servicios e infraestructuras de pago basadas en el estatuto jurídico. Esta Directiva está en fase de debate en el Consejo y el Parlamento Europeo. Su aplicación permitirá a los ciudadanos beneficiarse de unos servicios de pago más competitivos y eficientes. Dentro de la SEPA, las redes de tarjetas de pago y los sistemas de compensación y liquidación no deberían estar en condiciones de falsear la competencia imponiendo normas discriminatorias y acuerdos de gobernanza.
48. La Comisión, junto con las autoridades nacionales de competencia, seguirá supervisando la compatibilidad del marco SEPA con la normativa de competencia, tal y como pidió el Consejo de Ecofin²⁴.

²¹ Esto podría ocurrir, por ejemplo, si un sistema internacional de tarjetas considera competidor a otro sistema simplemente porque decide operar fuera de su Estado miembro de origen.

²² Cabe recordar que en algunos Estados miembros los minoristas cuentan solamente con una “oferta” de un prestador monopolístico de servicios de adquisición (para más detalles, véase el apartado [17]).

²³ Véase: http://ec.europa.eu/internal_market/payments/framework/index_en.htm

²⁴ Véanse las Conclusiones del Consejo sobre la SEPA, 10 de octubre de 2006: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/COUNCIL-LIVE/20061010_14209_6.PDF

3.2.2. Registros de créditos

49. La investigación ha concluido que aún no se aplica plenamente el principio del acceso recíproco no discriminatorio a los registros de créditos. Asimismo, persisten importantes barreras en el uso compartido de datos a través de las fronteras. La propuesta de Directiva en materia de Crédito a los Consumidores exige a los Estados miembros que garanticen el acceso transfronterizo a los registros de créditos en condiciones no discriminatorias²⁵. La Comisión está haciendo un análisis similar en relación con el mercado hipotecario europeo²⁶. Asimismo, cabría analizar en el futuro la compatibilidad con un mercado de crédito europeo abierto y competitivo.
50. Para impulsar la competencia y la eficiencia en los mercados de crédito, las autoridades podrían considerar la introducción de reformas en la reglamentación del uso compartido de datos sobre créditos, sobre todo para permitir una mayor cobertura de los registros de créditos. No obstante, la protección de datos y el uso compartido de datos sobre créditos son asuntos sensibles que requieren un examen detallado por parte de los gobiernos de los Estados miembros. En un número reducido de éstos, la investigación ha suscitado dudas en torno a si los registros de créditos podrían no estar observando plenamente las normas de protección de datos.

3.2.3. Fijación de precios y políticas

51. Podría ser oportuno examinar los efectos de la vinculación sobre la competencia en mercados de productos bancarios específicos. Las autoridades de algunos Estados miembros han introducido normas para limitar o prohibir esta práctica en el mercado de la banca minorista.
52. La Comisión ha puesto en marcha un grupo de expertos²⁷ para analizar la movilidad de los clientes de cuentas corrientes. El grupo está considerando la adopción de medidas que faciliten la apertura y el traslado a otra entidad de cuentas corrientes a escala nacional y transfronteriza, y para ello está examinando las mejores prácticas de los Estados miembros. El grupo de expertos presentará sus recomendaciones en el primer semestre de 2007.

²⁵ Véase: http://ec.europa.eu/consumers/cons_int/fin_serv/cons_directive/2ndproposal_en.pdf. Las disposiciones en cuestión están contenidas en el artículo 8.

²⁶ El Libro Verde de la Comisión «El crédito hipotecario en la UE», publicado en julio de 2005, está disponible en:
http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/home-loans/integration_en.htm#greenpaper

²⁷ Véase: http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/baeg_en.htm

4. CONCLUSIÓN

53. Esta investigación del sector ha detectado cuatro áreas principales que precisan un seguimiento por parte de la Comisión y las autoridades nacionales de competencia:
- configuración y funcionamiento de los sistemas de pago, en particular de los sistemas de pago mediante tarjeta;
 - registros de créditos;
 - cooperación entre bancos; y
 - fijación de precios y políticas por parte de los bancos, en particular la vinculación de productos.
54. La Comisión Europea no dudará en ejercer las facultades de ejecución que le confieren los artículos 81, 82 y 86 del Tratado CE con el fin de garantizar la observancia de las normas de competencia en el mercado de la banca minorista, así como en los distintos mercados de sistemas de pago y en el proyecto SEPA. Asimismo, la Comisión Europea proseguirá sus esfuerzos en campos distintos de la normativa de competencia con el fin de impulsar las ventajas que presenta para los ciudadanos el mercado interior de la banca minorista.