

EL PROCESO DE CONCENTRACIÓN BANCARIA EN ESPAÑA

María Jesús MAZO VENERO

Subdirectora de Servicios
Dirección de Competencia
CNMC

1. INTRODUCCIÓN

Cuando en agosto de 2007 comienza la crisis financiera internacional, que afecta tanto a los mercados como a los sistemas financieros de todos los países de nuestro entorno, las entidades españolas aún mostraban una elevada capacidad de resistencia. El sistema bancario había alcanzado un tamaño coherente con el volumen de transacciones financieras realizadas, que el prolongado periodo de intenso crecimiento económico había situado en niveles extraordinariamente elevados; la exposición a los denominados «activos tóxicos» era prácticamente nula y los riesgos se habían gestionado de forma prudente, evitando prácticas financieras que a largo plazo se han demostrado poco recomendables, como por ejemplo, las estrategias de generar y distribuir riesgo de crédito.

Sin embargo, en 2009 las condiciones del sistema financiero español son radicalmente distintas. Tal y como publicaba el Banco de España, el elevado crecimiento económico de los años anteriores, favorecido por operaciones en el sector inmobiliario, había alterado el equilibrio tradicional del balance, generándose una alta dependencia de los mercados de deuda que, en momentos de aumento generalizado de la incertidumbre, conlleva retos especiales para la gestión de la liquidez.

Asimismo, diversos factores presionaban las cuentas de resultados de las entidades financieras: el incremento de la morosidad, como consecuencia del impacto de la crisis económica sobre la capacidad de pago; el endurecimiento de las condiciones de financiación en los mercados mayoristas, por el aumento de la percepción del riesgo, con el efecto consiguiente en los costes de financiación; y el ajuste del volumen de negocio bancario a las nuevas condiciones de demanda, que revelaba una situación clara de exceso de capacidad instalada.

A todo ello se añadía la limitación intrínseca de las cajas de ahorros para generar recursos propios de la máxima calidad (*core capital*) por métodos diferentes de la capitalización de beneficios.

Todos estos factores definían una coyuntura desfavorable para el sector financiero en general y para las cajas de ahorros en particular, lo que hacía necesario una reestructuración y redimensionamiento del sector, que se ha concretado en movimientos societarios con el objetivo de ganar solidez y mejorar la eficiencia, como medio imprescindible para favorecer la posición competitiva de las entidades y su credibilidad en los mercados, a través del incremento del tamaño medio de las entidades y del aprovechamiento de sinergias.

La mayoría de estos movimientos societarios han dado lugar a operaciones de concentración económica sometidas a la obligación de notificación, prevista por el art. 9 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, ante la Comisión Nacional de la Competencia, actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Así, desde diciembre de 2009, fecha en que se notificó la primera operación hasta el momento de redacción de este artículo (octubre 2013), han sido analizadas 34 operaciones de concentración bancaria (véase anexo 1).

Este artículo tiene por objeto describir los elementos fundamentales objeto de análisis por la CNC en las operaciones que desde diciembre de 2009 hasta octubre de 2013 han llevado a la reordenación del sector bancario español. En primer lugar, se describe la naturaleza de la mayor parte de las operaciones de concentración. En segundo lugar, el tipo de empresas afectadas por las concentraciones. A continuación se analizan las definiciones de mercado relevante de producto y geográfico. En cuarto lugar, se mencionan otros mercados no bancarios afectados en numerosas operaciones de concentración bancaria. En quinto lugar, se analizan las barreras de acceso al mercado de banca minorista. En sexto lugar, se describen las principales eficiencias derivadas de las concentraciones bancarias. Para terminar, se resume la valoración de las operaciones analizadas por la CNC.

2. ELEMENTOS OBJETO DE ANÁLISIS

Antes de entrar en el análisis, conviene recordar que las concentraciones en el sector financiero español no son una novedad. Con anterioridad al actual proceso de reestructuración bancaria, las autoridades de competencia españolas ya habían analizado algunas concentraciones entre entidades financieras, entre las que cabe destacar las de 1999 y 2000:

- C 39/99, *Banco Santander/Central Hispano*. Se trataba de una fusión por absorción de Banco Central Hispano por Banco de Santander.
- C 43/99, *CaixaVigo/Caixa Ourense/Caixa de Pontevedra*. Se trataba de una fusión mediante absorción por la que Caixa Vigo integraba a Caixa Ourense y Caixa de Pontevedra.

- C 47/99, *Banco Bilbao Vizcaya/Argentaria*. Se trataba de la fusión por absorción de Argentaria, Caja Postal y Banco Hipotecario por BBVA.
- C 51/00, *Navarra y Pamplona*. Se trataba de una fusión mediante absorción por la que la Caja de Ahorros de Navarra integraba a la Caja de Ahorros y Monte de Piedad Municipal de Pamplona.

En estos casos, se definió como mercado relevante el de la banca minorista (ya que la mayor parte de la actividad de estas entidades se dirigía a particulares y PYMES), en un ámbito territorial inferior al nacional, por entenderse que los elementos de proximidad y trato determinaban la demanda y hacían muy relevantes las oficinas comerciales.

Todas estas operaciones requirieron un análisis en profundidad, por lo que el entonces Servicio de Defensa de la Competencia acordó el paso a segunda fase al Tribunal de Defensa de la Competencia, que resolvió autorizarlas (sin condiciones o subordinadas al cumplimiento de condiciones relativas a sectores no financieros).

Las operaciones notificadas a partir de finales de 2009 y hasta octubre de 2013 se enmarcan, como se ha mencionado en la introducción, en un contexto económico y jurídico bien diferente, lo que se refleja en el diseño de las operaciones, en su número y en su análisis. A continuación se analizan los principales rasgos de estas operaciones.

A. DEFINICIÓN DE LAS OPERACIONES DE CONCENTRACIÓN BANCARIA

El primer elemento de análisis en las operaciones de concentración de entidades bancarias ha sido la definición de la operación, es decir, la determinación de qué cambio de control se produce como consecuencia de la operación.

Gran parte de las operaciones de concentración han sido presentadas en los formularios de notificación, por las partes obligadas a notificar, como «la integración de cajas en un grupo consolidable de base contractual a través de Sistemas Institucionales de Protección (SIPs)», con arreglo a los cuales cada una de ellas mantiene su personalidad jurídica propia, pero integran sus negocios y actividades anteriormente independientes, cediendo la gestión y dirección de los mismos a una «Entidad Central», que se constituye como un banco de nueva creación, participado por las cajas promotoras del SIP.

Sobre la base de este diseño de integración, dependiendo del modo en que se ha previsto la toma de decisiones sobre materias reservadas y la capacidad de veto de algunas de ellas, las operaciones han sido calificadas por la CNC¹ como la adquisición por una empresa del control exclusivo sobre varias [art. 7.1.b) Ley 15/2007] o la fusión de varias entidades [art. 7.1.a)

¹ Véase anexo 1.

Ley 15/2007]. En pocos casos las operaciones se han planteado como la adquisición de control conjunto de varias entidades sobre otras [art. 7.1.c) Ley 15/2007] y sólo en una ocasión se ha notificado la adquisición de una rama de negocio [art. 7.1.b)]: la división territorial de Cataluña de BMN por parte de Lloyds Bank.

Dada la novedad que han supuesto los SIP, así como que han sido los casos de concentración bancaria más frecuentes, a continuación se exponen algunos detalles sobre cómo los ha valorado la autoridad de competencia para concluir que existía una concentración económica en el sentido del art. 7 LDC.

Los SIP son una figura creada por el Real Decreto 216/2008, de 15 de febrero, de recursos propios de las entidades financieras y la Circular 3/2008, de 22 de mayo, del Banco de España, a entidades de crédito sobre determinación y control de los recursos propios mínimos. Consisten en una organización única compuesta por varias entidades, sobre la base de un compromiso de apoyo mutuo, respecto de las que se admiten varias especialidades en la gestión de riesgos y los consumos de capital. Se contempla la posibilidad de crear un grupo consolidable de entidades de crédito sin necesidad de proceder a una fusión en sentido jurídico. En suma, un SIP supone una integración comercial, operativa y financiera de varias entidades bajo unos principios comunes de reparto de riesgos y beneficios.

Los acuerdos de integración presentados ante la CNC definen una gestión económica, comercial, operativa y de negocio conjunta en materias estratégicas, dado que las cajas pasan de ser entidades independientes a formar parte de un grupo consolidable y a estar bajo una misma unidad de decisión y control, la Entidad Central, responsable de determinar con carácter vinculante las políticas y estrategias de negocio del grupo, así como los niveles y medidas de control interno y de gestión de riesgos de todas las Cajas.

Sin perjuicio de lo anterior, con sujeción a las políticas y estrategias determinadas por la Entidad Central, las partes mantienen la gestión y la implementación de dichas políticas y estrategias en sus negocios minoristas locales en sus «territorios naturales».

Sobre la base de estos elementos y tomando como base el párrafo 10 de la Comunicación Consolidada de la Comisión sobre Cuestiones Jurisdiccionales en materia de competencia², que establece que puede darse el tipo de concentración contemplado en la letra a) del art. 3.1 del Reglamento 139/2004 sobre el control de concentraciones, esto es, una fusión entre empresas anteriormente independientes «cuando, a pesar de no producirse una fusión a nivel jurídico, la combinación de las actividades de empresas anteriormente independientes supone la creación de una única entidad eco-

² Comunicación Consolidada de la Comisión sobre Cuestiones Jurisdiccionales en materia de competencia, realizada de conformidad con el Reglamento (CE) núm. 139/2004 del Consejo, sobre el control de las concentraciones entre empresas, *DOCE* C 95/01, de 16 de abril de 2008.

nómica. Esto puede ocurrir especialmente cuando dos o más empresas, que conservan su personalidad jurídica propia, establecen mediante contrato una gestión económica conjunta o la estructura de una compañía de doble cotización. Si conduce a una fusión de facto de las empresas participantes en una única entidad económica se considera que es una operación de concentración. La existencia de una gestión económica única y permanente es un requisito previo indispensable para determinar si existe tal concentración de facto. Entre otros factores importantes, cabe mencionar la compensación interna de pérdidas y ganancias o una distribución de los ingresos entre las distintas entidades del grupo, así como la responsabilidad solidaria o la división de riesgos externos [...]», la CNC ha concluido que los SIPs, a efectos de la legislación de defensa de la competencia, son en su mayoría operaciones de concentración de las previstas en el art. 7.1.a) Ley 15/2007, esto es, fusiones³ entre empresas anteriormente independientes.

En algunos casos, sin embargo, las normas relativas al quórum de asistencia para la constitución válida del Consejo de Administración de la entidad resultante de la concentración otorgan a la «Entidad Central», generalmente un banco, el derecho a bloquear la adopción de los acuerdos en el Consejo, lo que, en la práctica, le confiere un control exclusivo negativo que lleva a la definición de las operaciones como concentraciones en el sentido de lo dispuesto en el art. 7.1.b) Ley 15/2007 (adquisición de control exclusivo).

Por otra parte, dado que los acuerdos de integración que sustentan los SIP prevén, por lo general, un periodo de vigencia de 10-15 años, durante el cual ninguna entidad puede abandonar el SIP de forma voluntaria, se entiende que se cumple el requisito de estabilidad o permanencia en el tiempo del cambio de control derivado de la concentración que exige el art. 7 LDC.

B. LAS EMPRESAS AFECTADAS EN LAS OPERACIONES

Prácticamente la totalidad de las operaciones de concentración notificadas han implicado a cajas de ahorros, si bien a medida que se avanzaba en la reestructuración han sido bancos (especialmente el Banco Sabadell y Caixa-bank) los que han adquirido cajas previamente integradas. En todo caso, a efectos del análisis sustantivo no se han hecho diferencias entre los bancos y cajas de ahorro, considerándose ambos como entidades financieras que operan fundamentalmente en banca minorista.

El proceso también ha afectado a cooperativas de crédito. Sin embargo, dado su escaso volumen de facturación y presencia relativa en los mercados bancarios, su integración no ha estado sujeta a la obligación de notificación,

³ Cabe matizar en este punto que la definición de tales operaciones como fusiones se realiza estrictamente desde el punto de vista de la legislación de defensa de la competencia, lo que no impide que a efectos mercantiles, fiscales, etc., no sean fusiones.

salvo en el caso de la integración de las Cajas Rurales del Sur, de Extremadura y de Córdoba⁴ y la fusión de Cajamar y Ruralcaja⁵.

En la siguiente tabla se refleja cómo se ha ido reduciendo el número de los distintos tipos de entidades financieras:

Tabla 1. Evolución del número de entidades de depósito españolas

	2009	2010	2011	2012
Bancos y cajas de ahorros	63	35	33	29
Cooperativas de crédito	14	15	16	14
Total de entidades de depósito españolas	77	50	49	43

Fuente: Banco de España, Memoria de la Supervisión Bancaria en España, 2012. Datos disponibles a 11 de abril de 2013.

C. DEFINICIÓN DE MERCADOS RELEVANTES

El análisis de las operaciones de concentración bancaria parte de la diferenciación de tres segmentos en el sector de la prestación de servicios bancarios:

- Banca minorista, que comprende los servicios ofrecidos a los particulares, comercios y pequeñas y medianas empresas (PYMES).
- Banca corporativa, que agrupa los servicios bancarios orientados a grandes empresas y a organismos e instituciones públicas.
- Banca de inversiones y operaciones en los mercados monetarios, que agrupa diferentes tipos de operaciones. Por un lado, servicios de asesoría sobre emisión de instrumentos, como acciones y otros títulos, admisión a cotización en mercados organizados, fusiones y adquisiciones o privatizaciones y, por otro lado, las operaciones en los mercados financieros, como adquisición y venta de títulos en mercados primarios y secundarios, operaciones en derivados, operaciones en los mercados de divisas y otros mercados monetarios.

Dada la escasa presencia de las partes involucradas en procesos de concentración bancaria en banca corporativa y de inversiones y operaciones en mercados monetarios, siempre con una cuota conjunta por debajo del 5 por 100 en España, el estudio de los efectos de las concentraciones propuestas se ha centrado en la banca minorista.

La banca minorista se caracteriza por mantener una operativa para una base amplia de clientes que efectúan un gran número de operaciones de pequeña cuantía, requiriendo de una amplia red de sucursales para satisfacer

⁴ C-0393/11, Caja Rural del Sur/Caja Rural de Extremadura/Caja Rural de Córdoba.

⁵ C-0441/12, Cajamar/Ruralcaja.

a una clientela numerosa y con frecuencia dispersa. La banca minorista es considerada el negocio tradicional de intermediación de la banca y, a su vez, se divide en distintos segmentos o productos que según su tipología pueden agruparse en:

- i) Captación de depósitos (a la vista, de ahorro y a plazo).
- ii) Concesión de créditos y préstamos (personales, de consumo, hipotecarios, etc.).
- iii) Operaciones relativas a tarjetas de crédito y débito.
- iv) Comercialización de recursos fuera de balance, como fondos de inversión, fondos de pensiones y seguros.

En consecuencia, los principales criterios utilizados por las autoridades de defensa de la competencia para evaluar la posición competitiva de las entidades de crédito en el sector de la banca minorista son: i) la captación de depósitos; ii) la concesión de créditos; iii) el número de oficinas operativas; iv) el número de cajeros automáticos; v) el número de tarjetas emitidas; vi) los fondos de inversión; vii) los seguros, y viii) los planes de pensiones.

Cabe señalar que, hasta el momento y dadas las características de las operaciones estudiadas, no se ha cerrado la cuestión de si los productos de banca minorista constituyen mercados relevantes de producto o forman parte de un único mercado de banca minorista. Ello no obsta a que en el futuro, con un grado de concentración cada vez más elevado, una demanda de servicios centrada en productos muy concretos y eventuales dificultades de los clientes para cambiar de banco prestador de servicios, pudiera ser necesario estrechar la definición de los mercados.

En cuanto al ámbito geográfico relevante, los precedentes de los extintos Servicio y Tribunal de Defensa de la Competencia, anteriormente referidos, consideraban que los servicios de banca minorista, dirigidos a particulares y a pequeñas y medianas empresas, se limitaban a un ámbito inferior al nacional. Dicha consideración se fundamentaba en factores como la diferencia de idioma, las preferencias de los consumidores por los oferentes locales, la diferente cultura de los negocios y la importancia de la red de sucursales. En el caso español se añadía, además, la diferencia entre el peso relativo de las cajas en la zona y a nivel nacional; las preferencias de los consumidores por la proximidad; la fidelización a las cajas y el predominio de oficinas a nivel local. La oficina ha sido tradicionalmente en España el canal más importante, tanto para las cajas de ahorros como para los bancos. Esta preponderancia de la oficina se debía a la importancia de la atención presencial personalizada a los clientes.

No obstante, a partir de 2000, la Comisión Europea reconoce que la introducción de la moneda única y de las nuevas tecnologías, como Internet y la banca telefónica, eliminarían paulatinamente estas diferencias determinando mercados más amplios, incluso transfronterizos.

Efectivamente, en los últimos tiempos los avances tecnológicos han permitido un considerable desarrollo en la prestación de servicios de banca

minorista a través de diferentes canales no tradicionales: el autoservicio (los cajeros automáticos han incrementado sensiblemente las operaciones que pueden gestionar), la banca telefónica, la banca *online* y la banca móvil, hasta el punto de que algunos operadores ya actúan principalmente a través de canales no tradicionales.

A todo lo anterior se une expansión de las cajas y bancos españoles en todo el territorio nacional a través de los procesos de concentración bancaria.

De acuerdo con estas consideraciones, los procesos de concentración bancaria que han tenido lugar en España desde 2009 han sido estudiados en un ámbito geográfico relevante nacional, pero analizando en todos los casos segmentos geográficos más estrechos, incluyendo aproximaciones autonómicas o incluso provinciales, para no perder de vista los efectos sobre la competencia en los territorios naturales de las entidades integradas.

Ahora bien, en la medida en que avanza el proceso de consolidación bancaria y, en consecuencia, el grado de concentración, cabe plantearse la siguiente reflexión. La definición de mercados geográficos amplios se ha basado en consideraciones de oferta, como la expansión de las cajas y bancos en todo el territorio nacional, la aplicación por esas entidades de políticas comerciales homogéneas en todo el país, el desarrollo de canales de distribución alternativos a las oficinas, como banca *online* y telefónica, etc. Sin embargo, si bien es cierto que la banca *online* y telefónica se usa cada vez más, mayoritariamente opera como complemento de la cuenta que el cliente tiene abierta en una sucursal y no como sustitutivo de aquella. Además, aunque teóricamente las entidades presentes en un territorio pueden entrar o expandirse en cualquier otro, dadas las condiciones actuales del sistema financiero español y de la economía en conjunto, resulta dudoso que actualmente este sea un proceso plausible. A ello se añade que, desde la perspectiva de la demanda, el cliente sólo sustituye entre las entidades bancarias que tiene en su zona (de forma similar a lo que ocurre en el ámbito del comercio minorista). Todo este conjunto de factores puede tender a reducir la sustituibilidad por el lado de la oferta y a hacer necesario que se preste más atención al análisis a escala inferior a la nacional, al menos en operaciones que inciden especialmente en determinados territorios.

D. OTROS MERCADOS AFECTADOS POR LAS CONCENTRACIONES BANCARIAS

Las entidades partícipes en procesos de concentración bancaria suelen operar en otros mercados, como seguros y fondos de pensiones, o bien disponer de participaciones (de control o minoritarias) en empresas de carácter no financiero, de muy diversa naturaleza. De ahí que el análisis de las concentraciones bancarias haya requerido también el estudio de otros mercados muy diversos.

a) *Seguros*

Respecto al sector de seguros, tanto las autoridades españolas como europeas de defensa de la competencia distinguen tres amplios mercados de producto: vida, no vida y reaseguros. Además, desde el punto de vista de la demanda, los mercados de seguros de vida y no vida pueden subdividirse en tantos mercados de producto como riesgos cubran, ya que no existe sustituibilidad entre ellos, por las distintas características, primas y propósitos de cada uno. No puede ignorarse, sin embargo, que las condiciones que ofrecen las compañías aseguradoras para los distintos tipos de riesgos son muy similares entre sí lo que, junto al hecho de que la mayoría de las aseguradoras ofrecen seguros para diversos tipos de riesgos, ha llevado a la inclusión de diversos tipos de seguros de no vida en un mismo mercado de producto, pudiendo seguirse este razonamiento para los seguros de vida.

En las operaciones de concentración bancaria de los últimos años ha sido una constante la referencia a los distintos mercados de seguros. No han sido considerados mercados relevantes puesto que la presencia de las partes en ellos era limitada y los solapamientos de actividad insignificantes.

No obstante, como consecuencia de las concentraciones bancarias se ha redibujado el mapa de alianzas entre entidades financieras y de seguros, lo que ha dado lugar a diversas notificaciones en virtud de las cuales las situaciones de control conjunto de empresas participadas por aseguradoras y entidades financieras han sido sustituidas por escenarios de control exclusivo sobre esas empresas hasta ahora participadas. En el anexo 2 se recogen las operaciones más representativas en este sentido.

b) *Gestión de planes y fondos de pensiones*

Las entidades financieras también desarrollan actividades de gestión de planes y fondos de pensiones, que se configuran como productos de ahorro que complementan la cobertura general de la Seguridad Social. La CNC considera que los planes y fondos de pensiones suponen una actividad diferenciada de los seguros de vida, aunque cubran riesgos similares (como por ejemplo, la obtención de una compensación financiera en el momento de la jubilación) puesto que, al contrario que en los seguros de vida, en los planes de pensiones la posibilidad de recuperar antes de la jubilación los ahorros acumulados es muy limitada.

Las partes involucradas en las concentraciones bancarias realizan actividad en el ámbito de gestión de planes y fondos de pensiones, pero con cuotas muy limitadas, por lo que no han sido objeto de análisis en profundidad.

c) *Otros*

Especial referencia merecen las participaciones de bancos y cajas de ahorros en sectores industriales, como energía, telecomunicaciones o agua. Tanto si son de control como incluso minoritarias que no otorgan control, pueden llevar aparejada la presencia de Consejeros o personal directivo con capacidad de toma de decisiones de una entidad en el Consejo de Administración de un competidor. Ejemplo de ello es la operación C/0488/12, *Caixabank/Banco de Valencia*.

La operación consistió en la adquisición por Caixabank del control exclusivo sobre Banco de Valencia. La Caixa (matriz de Caixabank) era accionista minoritario de Sociedad General de Aguas de Barcelona, S. A. (AGBAR), entidad dedicada a la gestión del ciclo integral del agua, con el 24,14 por 100 de su capital, pero sin capacidad de control, que estaba en exclusiva en manos de Suez, con el 75,74 por 100 del capital.

Por su parte, Banco de Valencia poseía una participación del 49,9 por 100 en Inversiones Financieras AGVAL, S. L., entidad titular del 60,68 por 100 del capital social de Aguas de Valencia, S. A., dedicada a la gestión del ciclo integral del agua. Suez tenía una participación del 33,05 por 100 en el capital de Aguas de Valencia, S. A., que no le otorgaba control sobre ella.

La Caixa designaba, antes de la operación, dos de los ocho miembros del Consejo de Administración de AGBAR y Suez los seis restantes. Por su parte, Aguas de Valencia, S. A., contaba antes de la operación con tres Consejeros designados en última instancia por Banco de Valencia, mientras que Suez no designaba Consejero alguno.

Como consecuencia de la operación de adquisición por Caixabank del control exclusivo sobre Banco de Valencia, el grupo resultante, presente de forma minoritaria en el capital de AGBAR, adquiriría una participación indirecta en Aguas de Valencia, S. A., siendo ambas empresas competidoras en la gestión integral del agua. La presencia simultánea de Caixabank o La Caixa en los órganos de gestión y decisión de ambos competidores podría conllevar un riesgo de obstaculización de la competencia efectiva en ese mercado al facilitar los intercambios de información estratégica y la coordinación de sus comportamientos competitivos.

Ante este escenario, la notificante se comprometió a que de manera simultánea no hubiera Consejeros ni altos directivos designados por ella o su entidad matriz (La Caixa) en los Consejos de Administración de Aguas de Valencia, S. A., y AGBAR. Hasta la fecha este compromiso se ha cumplido.

La Dirección de Investigación (actual Dirección de Competencia) consideró que los compromisos presentados cumplían con los requisitos previstos en el art. 69.5 del Reglamento de Defensa de la Competencia, puesto que el problema de competencia detectado (riesgo de coordinación entre competidores en la gestión integral del agua) era claramente identificable y

se podía remediar fácilmente impidiendo la presencia simultánea de Caixa-bank o La Caixa en los órganos de decisión o gestión de ambas entidades.

También la solución es compatible con lo previsto en la Comunicación de la Comisión relativa a las soluciones admisibles con arreglo al Reglamento (CE) 139/2004 del Consejo y al Reglamento (CE) 802/2004 de la Comisión, en particular, en lo que se refiere a la supresión de vínculos entre competidores (párrafos 58 a 60).

Finalmente, la CNC entendió que la libertad que se reservaba Caixa-bank para decidir en cuál de ambas entidades tendría representantes resultaba proporcionada y no menoscababa en ningún caso la consecución del objetivo pretendido: evitar riesgos de coordinación entre dos competidores en la gestión del agua.

Casos como este ponen de manifiesto que la existencia de participaciones no solo de control sino también minoritarias que permitan la presencia en Consejos de Administración de empresas competidoras puede generar el riesgo de efectos anticompetitivos de carácter unilateral (de incentivos) o bien coordinados (colusión), por lo que pueden y deben analizarse en el marco del control de una concentración, especialmente si se trata de sectores con barreras de entrada, recientemente liberalizados, etc.⁶, mientras que otros más atomizados en principio serían menos preocupantes.

E. BARRERAS DE ENTRADA A LA BANCA MINORISTA

La liberalización del sistema financiero español, como resultado de la armonización europea, ha tenido como consecuencia la eliminación de gran parte de las barreras a la entrada en el sector bancario. Todos los operadores tienen acceso a la tecnología necesaria y la información sobre los precios es completa y está disponible para consumidores y entidades, lo que implica una mayor transparencia en el sector.

⁶ Cabe hacer referencia en este punto a la operación C 39/1999, *Banco Santander y Banco Central Hispano*, en la que el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) señaló que «aun cuando las participaciones accionariales no impliquen el control de las empresas que compiten en un mercado, o la participación en su gestión, el hecho de ser un accionista relevante en las mismas, permite a éstos el acceso a determinada información estratégica y el intercambio de la misma».

El Tribunal considera que la presencia accionarial significativa del BSCH en distintas empresas competidoras en los sectores energético y de telecomunicaciones conlleva la existencia de un riesgo potencial que compromete la competencia efectiva en estos mercados, exigiéndose la adopción de medidas para su eliminación».

En las conclusiones el TDC establece: «Procede recomendar al Gobierno no oponerse a la operación de concentración subordinándola a que la entidad resultante de la fusión no ostente, directa o indirectamente, participaciones significativas en más de una empresa eléctrica ni es más de un grupo de empresas de telecomunicaciones».

Asimismo, en el informe del caso C 47/1999, *Banco Bilbao Vizcaya/Argentaria*, el TDC señaló: «Aun cuando las participaciones accionariales no impliquen un control de las empresas que compiten en un mercado, o la participación en su gestión, el hecho de ser un accionista relevante en las mismas supone el acceso a determinada información estratégica y la posibilidad de su intercambio en favor de otros competidores, especialmente si el accionista es miembro de los Consejos de Administración de dos o más de estos competidores».

No obstante lo anterior, bajo la coyuntura actual del sistema financiero español, sometido a un proceso de consolidación y redimensionamiento, en la práctica, la ausencia de barreras a la entrada de tipo normativo, tecnológico o de información podría no constituir un incentivo suficiente para la entrada de nuevos operadores en el mercado. En este sentido, el mercado de banca minorista no se encuentra en fase de expansión y en el futuro, las entidades financieras probablemente tendrán que enfrentarse a numerosos retos, entre otros:

- Estrechamiento del margen bruto, como consecuencia de un menor rendimiento del activo derivado de los impagos y un encarecimiento de la financiación de pasivo minorista por la estructura de tipos de interés.
- Ineficiencia en las entidades financieras de dimensión reducida, derivada de estructuras de servicios centrales sobredimensionadas para el negocio global y de la existencia de redes comerciales no rentables.
- Incremento significativo de la dotación por deterioro de activos y provisiones, debido en mayor medida al incremento esperado de la mora, la pérdida de valor de las garantías de la cartera inmobiliaria y la revisión de las valoraciones de los activos adjudicados y participaciones inmobiliarias.
- Marco regulatorio más restrictivo con respecto a los activos inmobiliarios en balance, que impacta en los ratios de solvencia de las entidades.

Por otro lado, no existen barreras específicas vinculadas al cambio de clientes entre entidades minoristas, dado que el marco normativo actual facilita dicho cambio en lo relativo, entre otros productos, a cuentas corrientes, fondos de inversión, planes de pensiones e hipotecas. Es decir, los clientes pueden escoger su proveedor financiero en cualquier momento, sin más limitaciones que las establecidas por el marco legal actual.

Ahora bien, para valorar las posibilidades reales de cambio de entidad financiera habría que analizar los costes de cambio de proveedor con que se podrían encontrar aquellos clientes que concentren en una única entidad un conjunto de productos y, por tanto, la competencia existente entre entidades en función del tipo de cliente.

En relación con la sustituibilidad de crédito entre entidades financieras, de acuerdo con el Informe anual 2012 del Banco de España, la evidencia sugiere que, en general, las empresas españolas dependientes de entidades en reestructuración habrían podido sustituir de forma significativa los fondos que dejaron de recibir de sus prestamistas habituales por financiación de otras entidades más sólidas. No obstante, el Banco de España considera que el alcance de ese proceso de sustitución depende de las características de las compañías, por lo que la existencia de instituciones en dificultades tiene algunos efectos restrictivos a corto plazo sobre el acceso de las sociedades no financieras al crédito bancario, aunque espera que a medio plazo

el saneamiento de dichas entidades facilite la normalización de la financiación de la economía.

F. EFICIENCIAS

Tanto las partes notificantes como el Banco de España consideran que los distintos procesos de concentración entre entidades financieras generarán eficiencias a medio plazo que repercutirán de forma directa sobre los consumidores.

En particular, el Banco de España señala que dado el incremento del número de clientes y el volumen de negocio gestionado por las entidades resultantes de las concentraciones, se generarán elevadas economías de escala y sinergias de ingresos y costes derivadas de la eliminación de duplicidades, la adecuación de la plantilla (centralización de los procesos corporativos), la adaptación de la plataforma tecnológica y la racionalización de gastos generales (negociación de mejores condiciones con proveedores, aplicación de mejores prácticas de optimización del gasto, etc.). Todo ello dará lugar a entidades más eficientes, rentables y solventes.

Los clientes se beneficiarán de una mayor oferta de productos y servicios y de una mayor garantía respecto de los saldos depositados, adicional a la ofrecida por el Fondo de Garantía de Depósitos. Además, una red de sucursales y cajeros más extensa facilitará la operativa de sus clientes y contribuirá a reducir su coste.

El Banco de España considera que la mayor solvencia unida a una mejora en la capacidad de las entidades para financiarse en los mercados debería facilitar la financiación de la actividad productiva de la economía, tanto a particulares como a empresas, a la vez que mejorar el coste de los servicios ofrecidos.

Según el Banco de España, de las concentraciones resultará una mejora para los clientes actuales y futuros de las entidades resultantes, ya que los bancos con problemas pueden convertirse en una fuente de riesgo sistémico e inestabilidad macroeconómica con un elevado coste social.

G. VALORACIÓN DE LAS CONCENTRACIONES BANCARIAS

Todas las concentraciones entre entidades financieras analizadas hasta la fecha han sido autorizadas en primera fase sin compromisos⁷, puesto que las cuotas resultantes de las partes no eran elevadas o bien aun siendo elevadas la adición de cuotas era limitada, a lo que se añade que los competidores eran entidades de similar o mayor dimensión y capacidad financiera,

⁷ La única excepción es la operación C/0488/12, *Caixabank/Banco de Valencia*, caso en el que los compromisos no se referían a problemas de competencia en el sector financiero, sino en la gestión de agua.

con posibilidades de expansión derivadas de las nuevas tecnologías y sin barreras de acceso al sector significativas.

Además, las operaciones prometían generar, a medio plazo, eficiencias significativas no sólo para las entidades implicadas en el proceso de reestructuración, sino para los consumidores finales, derivadas del aprovechamiento de economías de escala, sinergias y complementariedades derivadas de la racionalización en la explotación de la red de oficinas y mejora de la productividad, el fortalecimiento de la solvencia y las mejoras de calidad.

Cabe señalar que, hasta el momento, se ha hecho fundamentalmente un análisis de efectos unilaterales; sin embargo, conforme se reduce el número de operadores y se incrementa el grado de concentración, el riesgo de efectos coordinados aumenta, en un mercado en el que la situación económica genera fuertes desincentivos a la entrada y el marco regulatorio y de actuación del regulador tiende a homogeneizar comportamientos.

3. CONCLUSIÓN

De acuerdo con el «Informe de avances» de la CECA, de 18 de octubre de 2013, sobre el «Proceso de reestructuración del sector de cajas de ahorro», de un total de 45 cajas de ahorros que existían a comienzos de 2010, con un tamaño medio de 29.440 millones de euros, 43 entidades han participado o se encuentran participando en algún proceso de consolidación, lo que en volumen de activos totales medios representa el 99,9 por 100 del segmento de cajas. Así, actualmente las cajas se han integrado en 13 entidades o grupos de entidades, con un volumen medio de activos, en junio de 2013, de 86.058 millones.

En el anexo 3 se muestra el resultado de todo el proceso de reestructuración en octubre de 2013. Como resultado de este proceso de saneamiento, recapitalización y reestructuración, las entidades financieras españolas afrontan los retos pendientes desde una posición de mayor fortaleza financiera. A corto y medio plazo, se enfrentan a importantes retos, en un contexto de elevada incertidumbre. Por un lado, la debilidad económica y el ajuste del sector inmobiliario continuarán lastrando su cuenta de resultados. Por otro, se deben seguir dando los pasos previstos para culminar su reestructuración, proseguir el ajuste de su capacidad instalada y avanzar en el cumplimiento de los futuros requerimientos de capital y liquidez. Todo ello, en un entorno en el que las presiones sobre sus costes y disponibilidad de financiación, si bien se han reducido, continúan siendo importantes.

En este marco, la CNMC continuará el tipo de análisis sustantivo llevado a cabo por la CNC, pero con un mayor grado de complejidad, teniendo en cuenta el aumento del grado de concentración, la disminución del número de operadores, los reducidos incentivos a la entrada de nuevos operadores en la banca minorista española dado el contexto económico y financiero y las barreras a la salida de este mercado de determinadas entidades que están recibiendo apoyo financiero público.

**ANEXO 1. OPERACIONES DE CONCENTRACIÓN BANCARIA
ANALIZADAS POR LA CNC ENTRE 2009 Y OCTUBRE 2013**

<i>Número de expediente</i>	<i>Nombre del expediente</i>	<i>Fecha de resolución</i>	<i>Descripción de la operación</i>
C/0196/09	Caixa Catalunya/Caixa Tarragona/Caixa Manresa	24/03/2010	Fusión [art. 7.1.a) LDC]
C/0199/09	Caixa Girona/Caixa Manlleu/Caixa Sabadell/Caixa Terrasa	14/04/2010	Fusión [art. 7.1.a) LDC]
C/0227/10	Grupo Banca Cívica	9/06/2010	Fusión [art. 7.1.a) LDC]
C/0228/10	Caixa Manlleu/Caixa Sabadell/Caixa Terrasa	13/05/2010	Fusión [art. 7.1.a) LDC]
C/0238/10	Cajastur/CCM	16/06/2010	Fusión [art. 7.1.a) LDC]
C/0240/10	Caja Duero/Caja España	30/06/2010	Fusión [art. 7.1.a) LDC]
C/0244/10	La Caixa/Caixa Girona	14/07/2010	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]
C/0251/10	Banco Sabadell/Banco Guipuzcoano	6/08/2010	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]
C/0256/10	Cajasol/Caja de Guadalajara	29/08/2010	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]
C/0259/10	Mare Nostrum	15/08/2010	Fusión [art. 7.1.a) LDC]
C/0263/10	BBK/Cajasur	6/10/2010	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]
C/0266/10	Cajas Rurales del Mediterráneo	6/08/2010	Adquisición del control conjunto a través de la creación de una empresa en participación [art. 7.1.c) LDC]
C/0281/10	CAM/Cajastur/Caja Extremadura/Caja Cantabria	27/10/2010	Fusión [art. 7.1.a) LDC]
C/0286/10	Cajamadrid/Bancaja/Caja Insular Canarias/Caja Ávila/Caixa Laietana/Caja Segovia/Caja Rioja	15/11/2010	Adquisición del control conjunto a través de la creación de una empresa en participación [art. 7.1.c) LDC]
C/0289/10	Caixa Galicia/Caixa nova	15/11/2010	Fusión [art. 7.1.a) LDC]
C/0290/10	Caja Inmaculada/Caja Círculo/Caja Badajoz	15/11/2010	Fusión [art. 7.1.a) LDC]
C/0323/10	Banca Cívica/Cajasol	08/02/2011	Fusión [art. 7.1.a) LDC]
C/0352/11	Cajastur/Caja Extremadura/Caja Cantabria	15/06/2011	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]

C/0393/11	Caja Rural del Sur/Caja Rural de Extremadura/Caja Rural de Córdoba	26/10/2011	Fusión [art. 7.1.a) LDC]
C/0397/11	BBK/Kutxa/Caja Vital	30/11/2011	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]
C/0408/11	Banco Popular/Banco Pastor	18/01/2012	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]
C/0422/12	Banco Sabadell/Banco CAM	8/02/2012	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]
C/0438/12	Caixabank/Banca Cívica	27/06/2012	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]
C/0439/12	Ibercaja Banco/Banco Cajatres	18/06/2012	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]
C/0441/12	Cajamar/Ruralcaja	11/07/2012	Fusión [art. 7.1.a) LDC]
C/0445/12	BBVA/UNNIM	26/07/2012	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]
C/0455/12	Ibercaja Banco/Liberbank/Banco Grupo Cajatres	5/08/2012	Adquisición del control conjunto a través de la creación de una empresa en participación [art. 7.1.c) LDC]
C/0456/12	Unicaja/CEISS	12/08/2012	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]
C/0467/12	Caja Laboral Popular e Ipar Kutxa	17/10/2012	Fusión [art. 7.1.a) LDC]
C/0488/12	Caixabank/Banco de Valencia	28/02/2013	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]
C/0494/13	Banco Sabadell/Banco Mare Nostrum/Dirección Territorial Cataluña y Aragón	13/03/2013	Adquisición del control exclusivo de parte de una empresa [art. 7.1.b) LDC]
C/0514/13	Ibercaja Banco/Banco Grupo Cajatres	10/07/2013	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]
C/0515/13	Banco de Sabadell/Lloyds España	3/07/2013	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]
C/0518/13	Banco Sabadell/Banco Gallego	4/08/2013	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]

Fuente: elaboración propia a partir de la web www.cnmec.es.

ANEXO 2. PRINCIPALES CONCENTRACIONES EN EL SECTOR SEGUROS DERIVADAS DE LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO

<i>Número de expediente</i>	<i>Nombre del expediente</i>	<i>Fecha de resolución</i>	<i>Descripción de la operación</i>
C/0356/11	Mutua Madrileña/La Caixa/Vidacaixa Adelas	29/06/2011	Adquisición del control conjunto [art. 7.1.c) LDC]
C/0464/12	Caixabank/Banca Cívica Vida/Cajaburgos Vida/Can Seguros de Salud	03/10/2012	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]
C/0495/13	Caixabank/Cajasol Seguros Generales/Cajasol Vida/Cajacanarias Vida	13/03/2013	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]
C/0498/13	Bankia/Aseval	03/04/2013	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]
C/0500/13	Caser/Sa Nostra Vida	30/04/2013	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]
C/0501/13	Unnim Banc/Unnim Vida	17/04/2013	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]
C/0512/13	Banco Sabadell/Cam-Aegon/Mediterráneo Vida	03/07/2013	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]
C/0530/13	Segurcaixa Adeslas/Cajasol Seguros Generales/Can Salud	Notificada el 04/10/2013. En tramitación	Adquisición del control exclusivo [art. 7.1.b) LDC]

Fuente: elaboración propia a partir de la web www.cnmec.es.

ANEXO 3. EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN FINANCIERA (DICIEMBRE 2009-OCTUBRE 2013)

2009	2010	2011	2012	2013
Santander	Santander	Santander	Santander	Santander

BBVA	BBVA	BBVA	BBVA	BBVA
C. Sabadell	Unnim	Unnim		
C. Terrasa				
C. Manlleu				

La Caixa	Caixabank	Caixabank	CaixaBank	CaixaBank
C. Girona				
Banco de Valencia	Banco de Valencia	Banco de Valencia		
C. Canarias	Banca Cívica	Banca Cívica		
C. Burgos				
C. Navarra				
C. Guadalajara	Cajasol - Guadalajara			
Cajasol				

Caja Madrid	BFA - Bankia	BFA - Bankia	BFA - Bankia	BFA - Bankia
Bancaja				
C. Ins. Canarias				
C. Laietana				
C. Ávila				
C. Segovia				
C. Rioja				

B. Guipuzcoa-no	Banco Sabadell	Banco Sabadell	Banco Sabadell	Banco Sabadell
B. Sabadell				
CAM	CAM			
Lloyds España	Lloyds España	Lloyds España	Lloyds España	
Banco Gallego	Banco Gallego	Banco Gallego	Banco Gallego	

B. Popular				
B. Pastor	B. Pastor	B. Pastor		

Unicaja	Unicaja	Unicaja	Unicaja (CEISS)	Unicaja (CEISS)
C. Jaén				
C. Duero	Ceiss	Ceiss		
C. España				

Cajasur	BKK	Kutxabank	Kutxabank	Kutxabank
BBK				
C. Vital	C. Vital			
Kutxa	Kutxa			

C. Galicia	Novacaixagalicia	Novacaixagalicia	Novagalicia Banco	Novagalicia Banco
C. Nova				

C. Tarragona	Catalunya Caixa	Catalunya Caixa	Catalunya Banc	Catalunya Banc
C. Catalunya				
C. Manresa				

C. Murcia	BMN	BMN	Banco Mare Nostrum (BMN)	Banco Mare Nostrum (BMN)
C. Penedés				
C. Granada				
Sa Nostra				

Ibercaja	Ibercaja	Ibercaja	Ibercaja Banco	Ibercaja Banco
CAI	CAI	Banco Caja 3		
C. Círculo	C. Círculo			
C. Badajoz	C. Badajoz			

Bankinter	Bankinter	Bankinter	Bankinter	Bankinter
-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

CCM	Cajastur	Liberbank	Liberbank	Liberbank
Cajastur				
C. Extremadura	C. Extremadura			
C. Cantabria	C. Cantabria			

Fuente: elaboración propia a partir de la web www.cnm.es.

