



(Expte. 2789 ENTIDADES DE CRÉDITO)

Consejo:

D. Luis Berenguer Fuster, Presidente
D. Fernando Torremocha y García-Sáenz, Vicepresidente
D. Emilio Conde Fernández-Oliva, Consejero
D. Miguel Cuerdo Mir, Consejero
D^a. Pilar Sánchez Núñez, Consejera
D. Julio Costas Comesaña, Consejero
D^a María Jesús González López, Consejera
D^a Inmaculada Gutiérrez Carrizo, Consejera

En Madrid, a 29 de mayo de 2009

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, con la composición expresada y siendo Ponente la Consejera D^a Inmaculada Gutiérrez Carrizo ha dictado la siguiente resolución en el expediente 2789/09 ENTIDADES DE CRÉDITO, que trae causa del escrito de denuncia presentado por AUSBANC contra la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid por supuestas conductas prohibidas por la Ley 16/1989, de 17 de julio de Defensa de la Competencia, consistentes en subordinar la concesión de préstamos hipotecarios a la suscripción de un seguro de vida o de amortización de crédito con una aseguradora perteneciente a su mismo grupo empresarial y en utilizar otras vías distintas a la de reclamar a esta aseguradora el pago del seguro al producirse la contingencia asegurada, en detrimento de la eficacia de dicho seguro.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. El Informe Propuesta de la Dirección de Investigación relata los siguientes antecedentes previos a la redacción de su propuesta preliminar de Resolución:
“1º.- Con fecha 12 de junio de 2000 la Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (AUSBANC) presentó una denuncia ante el extinto Servicio de Defensa de la Competencia (SDC) contra la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid (CAJAMADRID) por supuestas conductas prohibidas por la Ley 16/1989, de 17 de julio de Defensa de la Competencia (LDC), consistentes en subordinar la concesión de préstamos hipotecarios a la suscripción de un seguro de vida o de amortización de crédito con una aseguradora perteneciente a su mismo grupo empresarial y en utilizar otras



vías distintas a la de reclamar a esta aseguradora el pago del seguro al producirse la contingencia asegurada, en detrimento de la eficacia de dicho seguro (fol. 5 a 14).

La denuncia fue archivada por Acuerdo del Director del extinto SDC, de 21 de diciembre de 2000 (fol. 94 a 96) que, recurrido por la denunciante, ante el extinto Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) fue desestimado por Resolución de 21 de noviembre de 2001 (fol. 117 a 139).

Contra esta Resolución, AUSBANC interpuso recurso que fue resuelto por la Sala Sexta de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, mediante Sentencia de 17 de septiembre de 2003 (fol. 144 a 150), en la que se establecía en su Fundamento Jurídico 4 que los hechos denunciados, que parecían prima facie una práctica generalizada, podrían incidir en sectores relevantes como el de créditos hipotecarios o el de seguros de vida, lo que hacía conveniente incoar un expediente sancionador que, sin prejuzgar la resolución de fondo que pudiera dictarse, permitiría profundizar sobre las circunstancias concurrentes, analizándolas pormenorizadamente en el ámbito de un procedimiento adecuado, por lo que debía estimarse el recurso interpuesto a los solos efectos de incoar expediente, sin prejuzgar su resolución final.

2º.- A la vista de la sentencia de la Audiencia Nacional, el extinto SDC inició en mayo de 2006 unas diligencias previas, bajo la referencia DP nº 05/06, solicitando información a una muestra representativa del sector respecto a los préstamos concedidos durante el primer cuatrimestre de 2006 en relación con su supuesta vinculación a seguros de vida o de amortización del crédito (fol. 352 a 356). Estas entidades, además de la denunciada, fueron BANCO SANTANDER, BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA (BBVA), CAIXA D'ESTALVIS Y PENSIONS DE BARCELONA (LA CAIXA), BANCO POPULAR ESPAÑOL, CAJA DE AHORROS DE VALENCIA CASTELLÓN Y ALICANTE (BANCAJA), BANC SABADELL, CAIXA D' ESTALVIS DE CATALUNYA (CAIXA CATALUNYA), CAJA DE AHORROS DEL MEDITERRÁNEO (CAM), BANKINTER, CAJA DE AHORROS DE GALICIA (CAIXA GALICIA), CAJA DE AHORROS DE ZARAGOZA, ARAGÓN Y LA RIOJA (IBERCAJA) UNICAJA, BILBAO BIZCAIA KUTXA (BBK), CAJA ESPAÑA DE INVERSIONES, CAJA DE AHORROS DE VIGO, ORENSE Y PONTEVEDRA (CAIXANOVA), CAJA DE AHORROS DE SALAMANCA Y SORIA (CAJA DUERO) CAJA DE AHORROS DE GUIPUZCOA Y SAN SEBASTIAN (KUXA), DEUTSCHE BANK-ESPAÑA Y BANCO PASTOR.

3º.- La sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de septiembre de 2003 fue recurrida en casación por CAJAMADRID ante el Tribunal Supremo, que desestimó el recurso mediante sentencia de 20 de junio de 2006 (fol. 306 a



327). Una vez firme la sentencia de la Audiencia Nacional, el extinto TDC dictó el 23 de marzo de 2007 resolución de ejecución de sentencia, instando al extinto SDC a la incoación de expediente sancionador en relación con la denuncia formulada por AUSBANC contra CAJAMADRID, por supuestas prácticas prohibidas por el artículo 1 de la LDC (folios 1 a 3).

4º.- En cumplimiento de la mencionada resolución para ejecución de sentencia del extinto TDC y por acuerdo del Director de Investigación, de fecha 12 de diciembre de 2007, se incoó expediente sancionador por prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en el artículo 1 de la LDC, contra CAJAMADRID y las entidades de crédito afectadas por las diligencias previas DP 05/06, acumulándose al expediente las citadas diligencias.

2. ACTUACIONES DE LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN

1.- Con fecha 22 de febrero de 2008 se solicitó a las entidades imputadas la siguiente información referida a los años 2005 a 2007, número de préstamos concedidos por la entidad durante cada uno de estos años, desglosado en personales e hipotecarios y, dentro de cada grupo, los concedidos a personas físicas y a personas jurídicas, especificando los vinculados a una póliza de seguro de vida o amortización de crédito y, dentro de éstos los contratados con una aseguradora perteneciente al mismo grupo empresarial que la entidad de crédito o participada por ella; relación de la entidad de crédito con dicha aseguradora y su denominación, personalidad jurídica y porcentaje de participación en su accionariado; naturaleza de sus relaciones, indicando si su gestión económica es independiente y aportando información de los órganos de gobierno, derecho de voto (directamente o a través de acuerdos con otros socios), nombramiento de los miembros de dichos órganos y relación de consejeros; si alguna norma legal establece o permite que una entidad de crédito pueda constituirse en agente único o exclusivo de una aseguradora integrada en su grupo empresarial o en cuyo accionariado participe o bien de una aseguradora con la que haya suscrito un contrato al afecto; efectos que tendría sobre el contrato de préstamo la rescisión del contrato de seguro durante la vigencia de aquél; medio/s de ejecución seguidos por la entidad, caso de fallecer el prestatario asegurado, para hacer efectivo el pago de su deuda –reclamo a la compañía aseguradora, ejecución de aval, ejecución de la garantía hipotecaria, reclamo de herederos, etc.- y en qué orden los aplica y por qué; y casos en los que, en el período indicado, ha sobrevenido la muerte del prestatario asegurado y se ha requerido el pago del préstamo a la aseguradora y, de no haberlo hecho, qué garantía de pago se ejecutó y con qué compañía estaba suscrito el seguro de vida o de amortización de crédito (fol. 566 a 721).



Las entidades imputadas respondieron a la solicitud de información entre el 5 de marzo y el 10 de abril de 2008 (folios 1463 a 2014).

2.- Con fecha 29 de enero de 2009 tuvo entrada un escrito en lengua inglesa presentado por el Sr. JRG Eslick, titular de un préstamo hipotecario suscrito en 2003 con el entonces Banco Santander Central Hispano (BSCH), que hacía referencia a un seguro concertado con el BSCH Seguros y Reaseguros (fol. 1034), al que se dio respuesta mediante escrito de 30 de enero de 2009, en el que se indicó que los hechos expuestos se estaban analizando en el expediente de referencia (fol. 1078)

3.- En el marco del citado expediente se tuvo conocimiento, mediante denuncia anónima, de que CAJA DE AHORROS DE ASTURIAS (CAJASTUR) podría haber incurrido en alguna de las conductas investigadas en el mismo, por lo que, con fecha 29 de febrero de 2008 se solicitó a dicha entidad una información similar a la requerida a las demás entidades en diligencias previas, referida, esta vez, a los cuatro últimos meses de 2007 (fol 1437 a 1442 bis).

Con fecha 31 de marzo de 2008, a la vista de la información aportada y resultando ser las conductas analizadas de la misma naturaleza que las investigadas en el marco de este expediente, amplió la admisión a trámite, incoándose expediente sancionador contra CAJASTUR (fol. 1829 a 1832), lo que, mediante escrito de fecha 1 de abril de 2008 se notificó a la interesada, a las demás imputadas y a AUSBANC (fol. 1834 a 2002).

El 14 de abril de 2009 se solicitó a CAJASTUR la información anteriormente requerida a las demás entidades imputadas (fol. 2025 a 2032).

4.- Con fecha 20 de junio de 2008 tuvo entrada un escrito de AUSBANC dando traslado de una noticia aparecida en el diario “El País” acerca de las actuaciones de la autoridad de competencia del Reino Unido contra diversas entidades bancarias por financiar créditos baratos cobrando un precio oneroso por sus pólizas de seguros, por considerar que podía tener relación este expediente (fol. 2197-9).

5.- El 31 de julio de 2008 tuvo entrada un oficio del Gobierno de Aragón dando traslado de una denuncia de D. Ángel López Artus contra SANTANDER CONSUMER EFC S.A. por subordinar la concesión de préstamos personal a la suscripción de una póliza de seguro de vida o de amortización con una aseguradora perteneciente a su grupo (fol. 2216), a la que se dio respuesta el 5 de agosto informando de que los hechos expuestos estaban siendo analizados en el marco del presente expediente.”



2. Tras el análisis de la información recabada, de acuerdo con lo previsto en el art. 33.3. del RDC, la Dirección de Investigación notifica a los interesados su Propuesta preliminar de Resolución, en la que argumenta que no se ha acreditado la existencia de prácticas prohibidas y les comunica que disponen de un plazo de quince días para efectuar las alegaciones o proponer la práctica de las pruebas que estimen pertinentes. Comunica asimismo que, según lo previsto en dicho artículo 33.3, recibidas las alegaciones y practicadas las pruebas o, en su caso, transcurrido el plazo de quince días, la Dirección de Investigación procederá al cierre de la fase de instrucción, notificándolo a los interesados, con el fin de redactar la propuesta de resolución prevista en el artículo 50.4 de la Ley 15/2007.
3. La Dirección de Investigación recibió alegaciones a su escrito de 17 de julio por parte de la CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID, BBVA, CAIXA GALICIA, BSCH, AUSBANC y BANCO PASTOR. AUSBANC acompaña sus alegaciones de solicitud de prueba que la Dirección de Investigación deniega de manera motivada en su Propuesta de Resolución.
4. Mediante providencia de 11 de noviembre de 2008, que fue notificada a todos los interesados, la Dirección de Investigación, vistas alegaciones presentadas y pruebas solicitadas, procedió al cierre de la fase de instrucción del expediente de referencia de acuerdo con lo previsto en el artículo 33.3 del RDC con el fin de redactar la propuesta de resolución prevista en el artículo 34 del RDC.
5. Con fecha 19 de noviembre la Dirección de Investigación emitió su Propuesta de Resolución en la que entiende que no hay infracción del artículo 1 de la Ley 16/1989 y así lo propone al Consejo. Esta Propuesta fue notificada a los interesados de acuerdo con lo previsto en el artículo 34.1 del RDC, dándoles un plazo de quince días para formular alegaciones y, en su caso, propuesta de práctica de prueba y actuaciones complementarias ante el Consejo de la CNC, así como solicitud de celebración de vista. El 20 de noviembre de 2008 AUSBANC contestó exponiendo que no se habían efectuado las pruebas que había propuesto en sus alegaciones de 4 de noviembre a la propuesta preliminar de Resolución, por lo que se reiteraba en tales alegaciones y en su solicitud de prueba.
6. El 11 de diciembre de 2008, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 50.5 de la Ley 15/2007 y 34.2 del RDC la Dirección de Investigación dio traslado al Consejo del expediente junto al Informe Propuesta, que contiene la Propuesta de Resolución emitida el 19 de noviembre y las alegaciones presentadas al mismo por parte de los siguientes interesados: AUSBANC, IBERCAJA, CAJAMADRID. El 15 de diciembre de 2008, se dio traslado al



Consejo de un nuevo escrito de alegaciones de AUSBANC recibido en la Dirección de Investigación con posterioridad a la remisión del expediente. En dicho escrito vuelve a reiterarse la práctica de determinadas pruebas.

2. El Consejo deliberó y falló sobre el asunto en su reunión de 27 de mayo de 2008 y conforme al artículo 51.5 de la Ley 15/2007 procede dictar Resolución.

HECHOS PROBADOS

El Consejo coincide con la Dirección de Investigación en que deben considerarse Hechos Probados los siguientes:

“1º Las entidades de crédito imputadas afirman que no condicionan la concesión de préstamos a la contratación por el cliente de un seguro de vida o de amortización de crédito y que, en caso de contratarlo, el cliente puede hacerlo con la aseguradora que estima conveniente.

Sólo algunas indican que, aplicando un criterio de prudencia, como garantía de la devolución del préstamo y atendiendo a las circunstancias de la operación y a las condiciones del prestatario, pueden recomendar –y en ocasiones exigir- al potencial prestatario que contrate uno de estos seguros; pero, en todo caso, no le obligan a hacerlo con una aseguradora perteneciente a su grupo empresarial o participada por ella, sino que les informan de esta posibilidad, señalando en ocasiones que si el cliente contrata el seguro con dicha aseguradora puede obtener el préstamo en condiciones más ventajosas (fol. 492, 1478, 1621).

Tres entidades (DEUTSCHE BANK, CAIXA CATALUNYA y UNICAJA, fol. 373, 482 y 1768) citaron un supuesto, contemplado en los Convenios Colectivos del sector, en el que el solicitante de un préstamo personal está obligado a contratar un seguro de amortización de préstamo y es cuando aquel es empleado de la entidad de crédito y puede obtenerlo en mejores condiciones que las del mercado. En esta situación está obligado a contratar este seguro para casos de fallecimiento o incapacidad total, a favor de la entidad de crédito con una aseguradora elegida por él y aceptada por aquélla.

2º Las 21 entidades imputadas han aportado a esta Dirección datos sobre la totalidad de los préstamos concedidos durante los años 2005 a 2007 así como los asociados a seguros de vida o amortización suscritos con una aseguradora perteneciente a su grupo empresarial o en la que tiene participación. Sin embargo, en general han manifestado desconocer si sus prestatarios suscribieron o no alguno de estos seguros con otras aseguradoras.



Por lo tanto, sólo se ha podido calcular el porcentaje de préstamos vinculados a seguros sobre el total de préstamos concedidos para siete entidades (CAJA ESPAÑA DE INVERSIONES, BANC SABADELL, CAJA DE AHORROS DEL MEDITERRANEO, BANCO PASTOR, CAIXA CATALUNYA, DEUTSCHE BANK-ESPAÑA y BANCO POPULAR). Como se observa en el anexo II confidencial, estos porcentajes son muy dispares, tanto entre entidades como entre tipos de préstamos y en términos generales no superan el 70%. Asimismo, también difiere la evolución de los porcentajes en el tiempo según las entidades y tipos de préstamos considerados.

3º Del análisis de los porcentajes que representan los préstamos personales e hipotecarios que cada una de las entidades imputadas han concedido a personas físicas y jurídicas con seguros de vida o amortización de crédito asociados a los mismos y suscritos con una aseguradora perteneciente a su grupo empresarial, durante los años 2005 a 2007, respecto del total de créditos vinculados que cada una han concedido esos años (ver anexo III confidencial) se desprende que:

a. Préstamos a personas jurídicas.

En muy pocos casos los préstamos concedidos a personas jurídicas se asocian con alguno de estos seguros. Así:

- Por lo que se refiere a préstamos personales, en doce de las veintiuna imputadas los préstamos asociados a estos seguros no llegaron al 1% de los concedidos; en siete entidades se situaron entre 1 y 6% y en dos (La Caixa, Caja Duero) se situaron entre 9 y 14%.*
- En cuanto a los préstamos hipotecarios en quince entidades no superaron el 2% de los concedidos, oscilando en las seis restantes entre el 2% y el 8%.*

b. Préstamos a personas físicas.

En cuanto a los préstamos personales concedidos a personas físicas, se pueden distinguir tres grupos de entidades:

- Con porcentajes inferiores al 10% cuatro entidades: CAJA GUIPÚZCOA, CAM, IBERCAJA y BBK.*
- Con porcentajes entre 25% y 60%, trece entidades: CAJAMADRID, CAJA ESPAÑA, CAIXANOVA, BANCO SANTANDER, BBVA, CAJA DUERO, BANCAJA, CAIXA GALICIA, CAIXA CATALUÑA, CAJASTUR, BANCO PASTOR, UNICAJA, BANCO POPULAR.*
- Con porcentajes superiores al 60% cuatro entidades: BANCO SABADELL, BANKINTER (80-90%) y LA CAIXA y DEUTSCHE BANK (60-70%).*

En cuanto a los préstamos hipotecarios concedidos a personas físicas, se pueden distinguir tres grupos de entidades:



- con porcentajes inferiores al 20%, dos entidades: CAJA GUIPÚZCOA y CAJA MADRID.
- Con porcentajes entre 21 y 60% trece entidades: CAM, CAIXANOVA, LA CAIXA, BANCO SANTANDER, BBVA, IBERCAJA, CAJA DUERO, BANCAJA, CAIXA CATALUNYA, IBERCAJA, BBK, BANCO PASTOR, BANCO POPULAR.
- Con porcentajes superiores al 60%, seis entidades: BANKINTER, DEUTSCHE BANK, CAJA ESPAÑA, CAIXA GALICIA con (60-70%), UNICAJA (75-80%) y CAJASTUR (70-90%).

Así, en resumen, respecto a los préstamos concedidos a personas físicas se observa que:

- Los porcentajes de vinculación son más elevados que en caso de préstamos concedidos a personas jurídicas.
- Los porcentajes revelan una considerable disparidad entre entidades de créditos (0-85% en los préstamos personales y 13%-88% en los hipotecarios).
- Para la mayoría de entidades, los porcentajes no superan el 50% del total de los préstamos concedidos.
- La evolución de los porcentajes durante los años 2005 a 2007 no es igual en todas las entidades imputadas, ya que para una misma categoría de préstamos algunas presentan una tendencia ascendente mientras que en otras el porcentaje tiende a descender.

4º.- Respecto a los efectos sobre el contrato de préstamos de una eventual rescisión por el prestatario del contrato de seguro de vida o amortización antes de cancelarse aquél, diversas entidades de crédito informan que tal rescisión no tendría ningún efecto sobre el préstamo. Otras señalan que sólo lo tendría si la contratación del seguro –o de otros productos ofertados por la entidad- hubiera supuesto una minoración del tipo de interés aplicado al préstamo, en cuyo caso este tipo podría revisarse y reducirse la bonificación que se aplicó como consecuencia de la contratación del seguro.

Sólo una entidad (UNICAJA fol. 1179) indicó que tal rescisión podría implicar el vencimiento anticipado del contrato de préstamo si ello estaba previsto en éste, aunque señaló que para conceder un préstamo se exige habitualmente contratar uno de estos seguros.

5º.- Por lo que se refiere al orden de prelación de medios utilizados para obtener el pago del préstamo si el titular asegurado falleciera antes de extinguirse la deuda, las entidades de créditos coinciden en señalar que, en primer lugar, acuden a la aseguradora para resarcirse por medio del seguro contratado y sólo



en el caso de que el importe de éste no llegue a cubrir la cantidad adeudada o que la aseguradora estime improcedente su abono, intentan obtenerlo a través de las garantías hipotecarias o personales. Algunas entidades de crédito indicaron que el fallecimiento del titular del préstamo no es, en sí, causa del vencimiento anticipado de éste y que las garantías sólo se ejecutan en caso de impago (fol. 382-4, 1478, 1672 y 1711)."

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Tal y como plantea la Dirección de Investigación *"en el expediente de referencia se enjuicia si las entidades de crédito (en particular, las 20 entidades tomadas como muestra representativa del conjunto de entidades de crédito que operan en España más CajAstur) subordinan la concesión de préstamos personales e hipotecarios a la suscripción de un seguro de vida o de amortización con una aseguradora perteneciente a su mismo grupo empresarial y, en ese caso, si esas prácticas constituyen una infracción del artículo 1"*.

La Dirección de Investigación en su Valoración Jurídica señala que *"la normativa vigente permite a las entidades de crédito ofrecer a sus clientes, junto con los préstamos personales o hipotecarios, la suscripción de un seguro de vida y/o amortización y pueden ser agentes de seguros, utilizando para ello su red de distribución, frente a la alternativa de que los seguros sean ofrecidos por compañías independientes de ellas"*.

Asimismo, pone de manifiesto que *"no consta en el expediente ninguna prueba sobre la existencia de un supuesto acuerdo entre las entidades de crédito imputadas para subordinar la concesión de préstamos a la contratación de un seguro de vida o amortización con la aseguradora de su grupo empresarial por lo que, para determinar si ha tenido lugar o no una práctica concertada en el sentido expuesto habría que acudir a la prueba de presunciones"*

La Dirección de Investigación considera que no se cumple ninguno de los requisitos para aplicar la prueba de presunciones. En primer lugar, en opinión de la Dirección de Investigación no hay indicios concluyentes de práctica colusoria entre los bancos. En el caso de las 7 entidades para las que se dispone información sobre porcentaje de préstamos vinculado a seguros respecto del total de préstamos, ya sea con aseguradora del grupo o ajena, los porcentajes son muy dispares, tanto entre entidades como entre tipos de préstamo y en términos generales no superan el 70%. Si se consideran los préstamos asociados a seguros que cada una de las entidades imputadas ha concedido a personas físicas y jurídicas con una aseguradora perteneciente a su grupo empresarial (de lo cual si se tiene información para las 21 entidades), los porcentajes respecto al total de préstamos son muy dispares, tanto cada año como a lo largo de los tres años considerados. Señala la Dirección de Investigación:



“En particular, en el caso de préstamos concedidos a personas jurídicas, los porcentajes no superan el 14% en préstamos personales ni el 8% en préstamos hipotecarios.

Si bien estos porcentajes se elevan considerablemente en el caso de préstamos concedidos a personas físicas, para la mayoría de las entidades los préstamos asociados a estos seguros no superan el 50% de los concedidos y las variaciones entre las diversas entidades presentan una amplia horquilla que, en los préstamos personales, oscila entre 0% y 85% y en los hipotecarios entre 13 y 88%. Por otra parte, los valores más altos se podrían justificar porque los seguros se regalan en el momento de la contratación de los préstamos o bien forman parte de paquetes de productos.”

Considera la Dirección de Investigación que tampoco se cumplen los requisitos de que la relación causal entre los hechos y los indicios esté plenamente razonada y que no haya explicación alternativa plausible para ello. En particular argumenta *“...la práctica de vincular seguros a préstamos con aseguradoras participadas por las entidades de crédito se puede explicar a partir de factores que nada tienen que ver con la coordinación de comportamientos o cualquier otra práctica anticompetitiva, como la comodidad que supone para el usuario (ahorro de tiempo), la falta de información a la que puede enfrentarse el usuario que contrata una hipoteca, los escasos incentivos de las entidades de crédito a explicar al cliente de sus préstamos que las compañías aseguradoras no relacionadas con ella pueden ofrecerle también seguros, la falta de interés por parte de las aseguradoras no vinculadas a las entidades de crédito para conceder seguros asociados a los préstamos, etc..”*

Según la Dirección de Investigación, no queda acreditado que existan redes paralelas de acuerdos verticales que bloqueen el acceso al mercado a cualquier otra aseguradora no ligada a las entidades de crédito investigadas.

Por último, la información aportada por las entidades aseguradoras no corrobora la tesis que AUSBANC refleja en su denuncia, respecto a que las entidades de crédito utilizan otras vías distintas a la de reclamar a la aseguradora de su grupo el pago del seguro en el supuesto de producirse la contingencia asegurada.

En vista de lo anterior, la Dirección de Investigación considera que no ha quedado acreditada la existencia de prácticas prohibidas por el artículo 1 de la LDC.



SEGUNDO. Las entidades financieras que han formulado alegaciones se adhieren a las conclusiones alcanzadas por la Dirección de Investigación en su informe Propuesta.

AUSBANC, en cambio, discrepa de esta Propuesta basándose en los siguientes argumentos:

1. Falta de motivación y defectos en el análisis realizado

AUSBANC considera que la Dirección de Investigación ha realizado una generalización en el análisis que resulta inaceptable, porque no tiene en cuenta el comportamiento individual de cada una de las entidades. En opinión de AUSBANC, en el expediente ha quedado acreditado que existen, sino todas, cuando menos muchas entidades que efectivamente puede entenderse que imponen la contratación de un seguro al solicitante de un préstamo. Cree que la propia Dirección de Investigación lo reconoce cuando manifiesta que “*algunas*” entidades pueden “*en ocasiones exigir*” al potencial prestatario que contrate uno de estos seguros y que incluso hay una entidad que obliga a ello siempre. Y añade: “*...si la Dirección de Investigación entiende que esto sucede no en todos sino en algunos casos, es su obligación mencionar con la debida claridad cuáles son esos casos, qué entidades o grupos de entidades son las que incurrir en dicha práctica y adoptar las medidas oportunas contra ellas, pues estamos hablando de veintiuna mercantiles, entre las cuales puede haber algunas que incurrir en prácticas contrarias a la competencia, y otras que no lo hagan*”.

Considera también AUSBANC que el análisis de la Dirección de Investigación es defectuoso en cuanto a la interpretación de los datos, porque deduce de manera poco justificada la existencia de disparidad entre los mismos. Las horquillas que se establecen son muy amplias (por ejemplo, entre el 20% y el 60% de los créditos) y no se conoce cual es la distribución de los valores dentro de ellas. Considera AUSBANC que los datos confirman la práctica que denuncia: que las entidades con carácter general subordinan la concesión de un préstamo a la contratación de un seguro de vida o de amortización con una aseguradora de su mismo grupo empresarial.

En definitiva, cree AUSBANC que la Dirección de Investigación no ha motivado debidamente la ausencia de práctica.

2. Errónea valoración jurídica

AUSBANC considera que han quedado acreditados varios extremos, merecedores de las actuaciones consecuentes por parte de las autoridades de competencia:

- a) La existencia de acuerdos entre las entidades financieras y las compañías aseguradoras de su grupo empresarial, en contra de la separación de actividades que dispone la Ley.



- b) La imposición a los prestatarios de la obligación de contratar como única opción con la compañía aseguradora del grupo genera una situación de mercado cautivo.

AUSBANC considera que el que varias de las entidades de crédito subordinen la concesión de un préstamo a la contratación de un seguro de vida/amortización con una aseguradora de su mismo grupo empresarial constituye una práctica contraria a la normativa de competencia y, por tanto, que debe ser objeto de sanción. Considera el denunciante que si no estamos ante una práctica concertada si estaremos al menos ante una práctica conscientemente paralela entre las entidades. Considera que la falta de denuncias de unas entidades a otras es una prueba fundamental de la práctica y que la dispersión de comportamientos a la que alude la Dirección de Investigación no basta para refutarla.

AUSBANC afirma también que la práctica de vincular seguros a préstamos con aseguradoras participadas por las entidades de crédito es ya de por sí contraria a la normativa sobre competencia. Niega las ventajas de la vinculación para los usuarios y manifiesta que el hecho de que estos tengan la posibilidad de acudir a entidades de crédito que no exigen la contratación de seguro resulta una justificación inaceptable por parte de la Dirección de Investigación. Además, subraya que la propia Dirección de Investigación admite que los usuarios pueden enfrentarse a problemas de información. Considera que el hecho de que las entidades financieras oculten información a los usuarios constituye otra práctica prohibida.

Por todo ello, AUSBANC considera que se debería seguir instruyendo el expediente.

3. Falta de prueba y inadecuada valoración de las existentes

AUSBANC considera que las pruebas que la Dirección de Investigación ha realizado son insuficientes y que no ha tenido en cuenta las que el denunciante ha propuesto o aportado ni lo que denomina “las cuatro denuncias espontáneas” que se han aportado al expediente.

Al amparo del artículo 34 del RDC formula ante el Consejo la práctica de una serie de pruebas y actuaciones complementarias que, tal y como AUSBANC manifiesta “*fueron propuestas a tenor de la propuesta preliminar de resolución notificada a esta parte en su día y no se practicaron*”:

1. Llamamiento a través de la WEB de la CNC del Ministerio de Economía y Hacienda para que, durante un plazo mínimo de 7 días, comparezcan en el presente procedimiento afectados por las prácticas denunciadas.
2. Se libre oficio al Servicio de Reclamaciones de la DG de Seguros y Fondos de Pensiones, como al Servicio de Reclamaciones del Banco de España y al Defensor de Pueblo, a fin de que se pronuncien sobre si conocen de la



existencia de las prácticas denunciadas en el presente procedimiento y, caso afirmativo, ofrezcan la información con la que en su caso cuenten.

3. Se requiera al Consejo General de los Colegios de de Mediadores de Seguros Titulados a fin de que se pronuncie sobre los siguientes extremos:
 - Informe acerca del número de pólizas suscritas a través de su mediación entre entidades financieras y compañías de seguros ajenas a su grupo empresarial.
 - Informe sobre las condiciones de elección que se ofrecen al asegurado respecto a la compañía aseguradora con la que se contrata un seguro de amortización de crédito.
 - Informe sobre el número de pólizas de seguros de amortización de crédito suscritas a través de su mediación y el número de éstas que han sido suscritas con compañías del mismo grupo empresarial que el beneficiario (la entidad bancaria).
4. Documental: Se aporta copia electrónica de un informe realizado por las autoridades británicas para que sea analizado dentro de este expediente emitiendo las debidas consideraciones jurídicas al respecto, dada la enorme similitud y trascendencia que para este procedimiento el mismo puede tener en opinión del denunciante. Dicho informe se aporta en lengua inglesa.

TERCERO. El Consejo no comparte la alegación de AUSBANC de que la investigación llevada a cabo por el órgano instructor haya sido desacertada o defectuosa. La denuncia hacía referencia a supuestas conductas prohibidas por la Ley 16/1989 consistentes en que una entidad de crédito en concreto subordinaba la concesión de préstamos hipotecarios a la suscripción de un seguro de vida o de amortización de crédito con una aseguradora perteneciente a su mismo grupo empresarial y en utilizar otras vías distintas a la de reclamar a esta aseguradora el pago del seguro al producirse la contingencia asegurada, en detrimento de la eficacia de dicho seguro. La Audiencia Nacional en su Sentencia de 17 de septiembre de 2003, ratificada por el Tribunal Supremo, consideró *“que los hechos denunciados, parecían prima facie una práctica generalizada, podrían incidir en sectores relevantes como el de créditos hipotecarios o el de seguros de vida, lo que hacía conveniente incoar un expediente sancionador que, sin prejuzgar la resolución de fondo que pudiera dictarse, permitiría profundizar sobre las circunstancias concurrentes...”*

Del razonamiento jurídico de la Audiencia Nacional se deduce que es el carácter generalizado de las prácticas denunciadas el que puede tener efectos que merezcan ser analizados. De ello el Tribunal dedujo que la incoación del expediente sancionador debía producirse por el artículo 1 de la Ley 16/1989. De aquí que la Dirección de Investigación haya centrado su investigación en las



prácticas comerciales de un grupo de entidades de crédito representativas. En particular en si, tal y como manifiesta el denunciante, tales entidades subordinan la concesión de préstamos personales e hipotecarios a la suscripción de un seguro de vida o de amortización con una aseguradora perteneciente a su mismo grupo empresarial y, en ese caso, si esas prácticas constituyen una infracción del artículo 1. En opinión del Consejo tal enfoque es adecuado.

Pese a lo que alega AUSBANC, la investigación ha sido pormenorizada. Se ha solicitado información a las entidades, tanto descriptiva de sus prácticas comerciales como fáctica, sobre préstamos concedidos desglosados por modalidad y persona contratante, física o jurídica, especificando cuántos de estos préstamos llevan aparejados seguros de vida o de crédito y cuántos de esos seguros se han contratado con empresas del grupo. Todo ello se ha solicitado a un total de 21 entidades, que representan el grueso del mercado. Dicha información es la relevante para entender si se está produciendo la práctica de vinculación que AUSBANC denuncia y si la misma tiene un carácter generalizado. Por ello, el Consejo considera que la información que obra en el expediente permite valorar adecuadamente si hay indicios fundados de infracción que permitan aplicar la prueba de presunciones.

Entendemos que la supuesta generalidad de los datos que alega AUSBANC es fruto del carácter confidencial de la información. La Dirección de Investigación, con buen criterio, ha optado por agrupar los datos en horquillas amplias para evitar, entre otras cosa, que las propias entidades financieras puedan sacar conclusiones de la política comercial de sus competidores. No obstante, la información ofrecida y la que obra en los cuadros resumen elaborados por la Dirección de Investigación resulta sumamente significativa a los efectos de concluir si existen indicios fundados de colusión, como se razona más adelante.

De hecho, AUSBANC considera que con la información que la Dirección de Investigación ofrece puede concluirse que las prácticas que denuncia han sido acreditadas. De ser así, la cuestión reside entonces en la valoración jurídica y no en que la instrucción haya sido insuficiente y el análisis realizado defectuoso, como se alega por parte de AUSBANC de forma un tanto inconsistente a juicio de este Consejo.

CUARTO. El Consejo considera infundada la alegación de que el expediente adolezca de falta de prueba o que las prueba denegadas por la Dirección de Investigación fueran determinantes para establecer la ilicitud de supuestas conductas cometidas por los bancos. Como ya ha dicho antes este Consejo (EXPTE. 646/08, AXION/ABERTIS) el derecho a proponer prueba en un procedimiento sancionador no convierte su práctica en un trámite preceptivo, que necesariamente se haya de adoptar cualquiera que sea su contenido y el estado de



las actuaciones, siempre y cuando la no admisión de la prueba propuesta por las partes se haya motivado, como entendemos que es el caso.

Vuelve además AUSBANC a solicitar ante el Consejo las mismas pruebas que solicitara ante la Dirección de Investigación. A este respecto la Ley 15/2007 dice en su artículo 51.1: *“El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia podrá ordenar, de oficio o a instancia de algún interesado, la práctica de pruebas distintas de las ya practicadas ante la Dirección de Investigación en la fase de instrucción así como la realización de actuaciones complementarias con el fin de aclarar cuestiones precisas para la formación de su juicio”*. Luego, una vez más, la práctica de la prueba solicitada no constituye un trámite preceptivo, sino potestativo del Consejo en la medida en que estime que debe aclarar cuestiones precisas para mejor resolver. A este respecto, por cierto, el RDC especifica en su artículo 36.1. que *“...El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia podrá rechazar la práctica de aquellas pruebas propuestas por los interesados que pudiendo haber sido propuestas en fase de instrucción ante la Dirección de Investigación no lo hubieren sido”*.

Es un hecho reconocido en el Preámbulo de la norma que la Ley 15/2007 ha buscado frente a su antecesora reforzar el equilibrio entre los principios de seguridad jurídica y eficacia administrativa. Con este ánimo, se han simplificado notablemente los procedimientos y separado con mayor claridad, la fase de instrucción de la de resolución, con el fin de evitar la posible duplicidad de actuaciones. En este contexto, la prueba ante el Consejo ha de tener un carácter excepcional, dejando en manos de la Dirección de Investigación con carácter general la labor instructora.

En este caso concreto, además, el Consejo comparte gran parte de las consideraciones que han llevado a la Dirección de Investigación a no admitir las pruebas solicitadas. Se considera que ninguna de las tres primeras pruebas propuestas (llamamiento a opinar en una WEB, informe del Banco de España y del Defensor del Pueblo y requerimiento de información al Consejo General de los Colegios de Mediadores de Seguros Titulados) aportan una visión tan completa como la encuesta practicada a las entidades de crédito en la instrucción del expediente, que ofrece datos completos y específicos por entidad y tipo de producto.

Sobre la cuarta de las pruebas propuestas (*The Competition Commission's investigation into payment protection insurance*) deben ponerse de manifiesto algunos extremos. En primer lugar, dicho informe se ha aportado al expediente en lengua extranjera y que, por tanto, la Administración española no tiene el deber de conocer a la hora de tramitar y resolver los procedimientos que ante ella se sustancien. En segundo lugar, se trata de un informe sobre el mercado de los



seguros de cobertura de pagos y cuya consecuencia ha sido la imposición de medidas de carácter regulatorio que, por otra parte, han sido objeto de recurso. En tercer lugar, resulta difícil extrapolar las conclusiones del mercado británico al mercado español cuando pueden existir marcadas diferencias de oferta y demanda entre ambos sistemas de banca minorista y de seguros, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta. Máxime cuando tales conclusiones se pretende que alumbren la prueba de una conducta ilícita en el mercado español, con lo que ello conlleva en términos de garantía de defensa para los imputados. Por todas las razones aquí expuestas y en consonancia con lo previsto en el artículo 61.2 del RDC, no se ha considerado procedente ordenar la práctica de las pruebas solicitadas por el demandante.

QUINTO. Tampoco se sostiene la alegación de AUSBANC de que la existencia de acuerdos entre las entidades financieras y las compañías aseguradoras de su grupo empresarial sea contraria a la separación de actividades que dispone la Ley.

La Ley 26/2006 contempla la distribución de seguros por parte de las Entidades de Crédito a través de la figura del Operador Banca-Seguros. El Operador Banca-Seguros puede ser la propia entidad de crédito o bien una sociedad participada por ésta. En este segundo supuesto, además de cumplirse otros requisitos, debe existir un contrato de prestación de servicios que consista en la cesión de la red de distribución al Operador Banca-Seguros. En concreto el artículo 25 establece:

“Artículo 25. Ejercicio de la actividad de agente de seguros como operador de banca-seguros.

1. Tendrán la consideración de operadores de banca-seguros las entidades de crédito y las sociedades mercantiles controladas o participadas por éstas conforme a lo indicado en el artículo 28 de esta Ley que, mediante la celebración de un contrato de agencia de seguros con una o varias entidades aseguradoras y la inscripción en el Registro administrativo especial de mediadores de seguros, corredores de reaseguros y de sus altos cargos, realicen la actividad de mediación de seguros como agente de seguros utilizando las redes de distribución de las entidades de crédito. La entidad de crédito sólo podrá poner su red de distribución a disposición de un único operador de banca-seguros.

Cuando la actividad de mediación de seguros se realice a través de una sociedad mercantil controlada o participada por la entidad de crédito o grupo de entidades de crédito, las relaciones con dicha sociedad mercantil se regularán por un contrato de prestación de servicios consistentes en la cesión de la red de distribución de cada una de dichas entidades de crédito al operador de banca-seguros para la mediación de los productos de seguro. En dicho contrato las entidades de crédito



deberán asumir la obligación de formación adecuada de las personas que forman parte de la red y que participen directamente en la mediación de los seguros para el ejercicio de sus funciones.

El operador de banca-seguros en el ejercicio de la actividad de mediación de seguros se someterá al régimen general de los agentes de seguros que se regula en la Subsección I y se ajustará a lo regulado, respectivamente, en la Subsección II o en la Subsección III de esta Sección II, según ejerza como operador de banca-seguros exclusivo o como operador de banca-seguros vinculado.

2. (...)

3. *En la documentación y publicidad mercantil de la actividad de mediación de seguros privados de los operadores de banca-seguros deberá figurar de forma destacada la expresión operador de banca-seguros exclusivo o, en su caso, la de operador de banca-seguros vinculado. Igualmente, harán constar la circunstancia de estar inscrito en el Registro previsto en el artículo 52 de esta Ley.*

En la publicidad que el operador de banca-seguros vinculado realice con carácter general o a través de medios telemáticos, además, deberá hacer mención a las entidades aseguradoras con las que hayan celebrado un contrato de agencia de seguros.

4. *Las redes de distribución de las entidades de crédito que participan en la mediación de los seguros no podrán ejercer simultáneamente como auxiliar de otros mediadores de seguros.*

De lo anterior se deduce que la posibilidad de que una entidad de crédito opere como agente exclusivo de una concreta aseguradora se encuentra expresamente reconocida en la norma, ya se trate de una aseguradora integrada en el grupo empresarial o de una aseguradora con la que haya establecido un acuerdo al efecto. Carece de sentido por tanto la alegación de AUSBANC de que se deban perseguir los acuerdos entre las entidades financieras y las compañías aseguradoras de su grupo empresarial por ser contrarias a la separación de actividades que dispone la Ley.

Entre los productos que la entidad financiera puede comercializar se encuentran los seguros de vida y los de amortización. Como recoge la Dirección de Investigación en su Informe Propuesta:

“1.- Por el contrato de seguro de vida, el asegurador se obliga, mediante el cobro de la prima estipulada y dentro de los límites establecidos en la Ley y en el contrato, a satisfacer al beneficiario un capital, una renta u otras prestaciones convenidas, en el caso de muerte o bien de supervivencia del asegurado, o de ambos eventos conjuntamente. El



seguro de vida puede estipularse sobre la vida propia o la de un tercero, tanto para caso de muerte como para caso de supervivencia o ambos conjuntamente, así como sobre una o varias cabezas.

2.- El seguro de amortización de préstamo es una modalidad de seguro de vida que cubre el riesgo de fallecimiento o de invalidez absoluta y permanente de la persona física titular de un préstamo, garantizando el pago del capital pendiente de amortizar, a la entidad que lo concedió, que es la beneficiaria de dicho seguro.

La finalidad de estos seguros asociados a un préstamo es evitar el riesgo de impago que pudiera ocasionar el eventual fallecimiento o invalidez del prestatario. Es ésta una práctica admitida por la normativa vigente que la regula asegurando, en todo caso, la libertad del prestatario para elegir la aseguradora con la que contrata dicho seguro.”

No encontramos ninguna disposición que excluya la posibilidad de que la entidad de crédito pueda vincular la concesión de préstamos hipotecarios o personales a la celebración de un determinado seguro. De hecho, esta posibilidad se reconoce en la regulación. Así la Circular del Banco de España 8/1990 de 7 de septiembre a entidades de crédito sobre transparencia de las operaciones y protección de la clientela, establece que en el cálculo del coste de efectivo de las operaciones activas “*se habrán de incluir las primas de los seguros que tengan por objeto garantizar a la entidad el reembolso del crédito en caso de fallecimiento, invalidez o desempleo de la persona física que haya recibido el crédito, siempre que la entidad imponga dicho seguro como condición para conceder el crédito*”. Esto supone que dicho coste irá incluido en la TAE, lo que pretende facilitar al consumidor la comparativa de precios entre los préstamos que conceden las distintas entidades bancarias.

En esta línea, la Ley 7/1995, de 23 de marzo, de Crédito al Consumo, establece en su artículo 6.2.c) lo siguiente:

“Artículo 6. Forma y contenido de los contratos.

2. Además de las condiciones esenciales del contrato, el documento contendrá necesariamente:

(...)

c. La relación de elementos que componen el coste total del crédito, con excepción de los relativos al incumplimiento de las obligaciones contractuales, especificando cuáles se integran en el cálculo de la tasa anual equivalente, e igualmente la necesidad de constitución, en su caso, de un seguro de amortización del crédito por fallecimiento, invalidez, enfermedad o desempleo del titular.



Por otra parte, el artículo 40 del Real Decreto-Ley 6/2000 de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios estableció lo siguiente en materia de préstamos hipotecarios:

“Artículo 40. *Información previa a la formalización de préstamos hipotecarios.*

Las entidades de crédito y las demás entidades financieras deberán hacer constar expresamente en los folletos informativos previos a la formalización de los préstamos garantizados con hipoteca inmobiliaria destinados a la adquisición de viviendas que suscriban con personas físicas el derecho que asiste al prestatario para designar, de mutuo acuerdo con la parte prestamista, la persona o entidad que vaya a llevar a cabo la tasación del inmueble objeto de la hipoteca, la que se vaya a encargar de la gestión administrativa de la operación, así como la entidad aseguradora que, en su caso, vaya a cubrir las contingencias que la entidad prestamista exija para la formalización del préstamo. (...)”

Subrayan algunas de las entidades financieras que, en todo caso, la Ley 50/1980, del Contrato de Seguro, en lo referente al Seguro de Vida, establece en su artículo 83.1 lo siguiente:

“El tomador del seguro en un contrato de seguro individual de duración superior a seis meses que haya estipulado el contrato sobre la vida propia o la de un tercero tendrá la facultad unilateral de resolver el contrato sin indicación de los motivos y sin penalización alguna dentro del plazo de 30 días siguientes a la fecha en la que el asegurador le entregue la póliza o documento de cobertura provisional.”

SEXTO. El hecho de que la normativa permita la posibilidad de que las entidades de crédito vinculen sus préstamos a determinados tipos de seguros no quiere decir obviamente que de este tipo de prácticas sea lícita en todo caso. Resulta pertinente por tanto examinar que nos dice la doctrina en materia de vinculación de productos. Esta práctica suele hacer referencia a las situaciones en las que se obliga a los clientes que compren un producto (el producto vinculante) a comprar también otro producto (el producto vinculado). Tal y como dice la Comisión Europea: *“La vinculación y la venta por paquetes son prácticas comunes que pretenden suministrar a los consumidores productos u ofertas mejores de forma más rentable”* (Orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes, párrafo 49). En mayor o menor medida, la vinculación permite el ahorrar costes de producción, de distribución o y/o de transacción (costes de información para el cliente, de tiempo, de gestión).



Como regla general, la vinculación de productos, per se, no es una práctica prohibida desde la perspectiva del derecho de la competencia. Puede llegar a serlo, como expone en sus Orientaciones sobre el artículo 82 la Comisión Europea, en casos en que una empresa que tiene posición dominante sobre un producto vincula la adquisición de otros productos complementarios a la compra de aquel. En esos casos, la práctica puede tener un efecto excluyente sobre los productores que compiten en el mercado de los productos complementarios, donde la empresa dominante pretende extender su dominio.

La Comisión Europea ha contemplado las prácticas de vinculación de productos en su investigación sobre el sector de la banca minorista. En su Comunicación sobre los resultados de la Investigación expone (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) {SEC(2007) 106} /* COM/2007/0033 final *) que 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 Comisión considera que el hecho de que la práctica debilite o no la competencia depende de las circunstancias del caso y, de nuevo, manifiesta que ello es más probable cuando la vinculación constituye un abuso de posición dominante en los mercados de productos de referencia (párrafo 42). En ausencia de efecto exclusionario, consecuencia de la práctica abusiva, la vinculación puede generar eficiencias porque contribuye a reducir costes de información para ambas partes (sobre los productos disponibles y sobre la solvencia del cliente), reduce con ello el riesgo crediticio y permite aprovechar economías de alcance que generan eficiencias tanto de oferta (menores costes de distribución) como de demanda (menores costes de gestión y adquisición).

En el caso que nos ocupa, no estamos ante una situación de posición de dominio en el mercado de la banca minorista -o en segmentos más estrechos como la concesión de préstamos hipotecarios o personales- que lleve a pensar que un operador puede a través de la vinculación de productos, extender su dominio a un mercado adyacente de seguros. Precisamente por ello y porque la Sentencia de la Audiencia Nacional basaba su razonamiento jurídico en que los hechos denunciados fueran una práctica generalizada, el TDC en su Resolución de 23 de marzo de 2007 instaba a la incoación de expediente sancionador por supuestas prácticas prohibidas por el artículo 1 de la LDC.

Luego, tal y como la Dirección de Investigación señala, el posible problema de competencia estaría en que la vinculación fuera una práctica generalizada de tipo colusorio, que llevara a reducir la competencia en el mercado.

SÉPTIMO. Respecto a la aplicación del artículo 1 de la Ley 16/1989 al caso, la Dirección de Investigación manifiesta que no consta evidencia de un supuesto



acuerdo entre las entidades de crédito imputadas para subordinar la concesión de préstamos a la contratación de un seguro de vida o amortización con la aseguradora de su mismo grupo empresarial. Por ello, la Dirección de Investigación ha aplicado los principios de la prueba de presunciones, reconocida por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y reiterada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en relación con las resoluciones del Tribunal de Defensa de la Competencia. Tales principios jurídicos exigen que los indicios de infracción de la norma de competencia estén plenamente probados –no puede tratarse de meras sospechas- y se debe explicitar el razonamiento en virtud del cual, partiendo de los indicios probados, ha llegado a la conclusión de que el imputado realizó la conducta infractora, sin que existan otras razones plausibles para explicar los hechos diferentes a la infracción.

Del análisis de la información disponible se concluye, tal y como sostiene la Dirección de Investigación, que no hay acreditada una infracción del artículo 1 consistente en un acuerdo, práctica concertada o conscientemente paralela entre entidades de crédito con el fin de vincular la concesión de préstamos personales o hipotecarios a la contratación de seguros de vida o amortización.

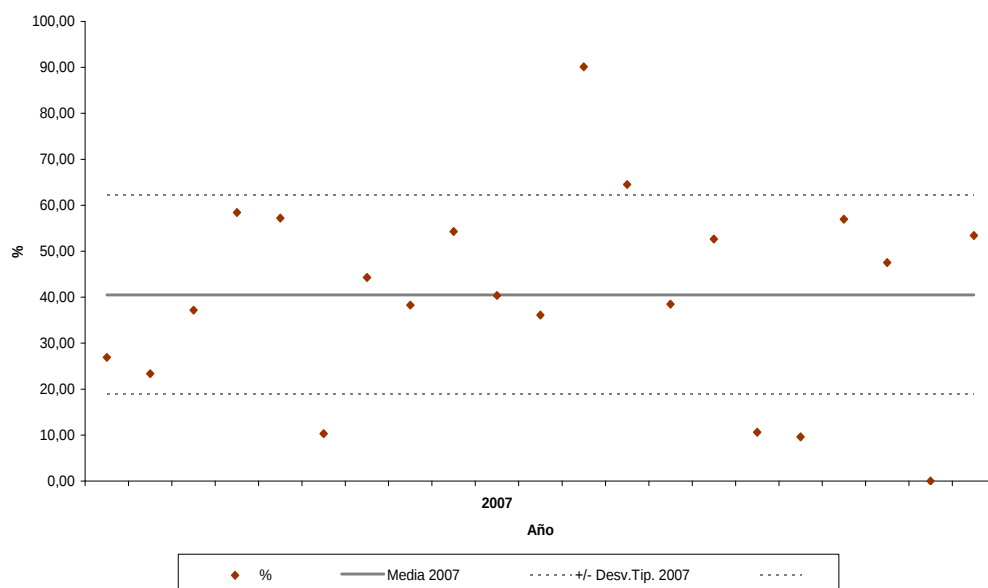
No se ha acreditado que la vinculación, entendida como estrategia comercial dirigida a forzar al cliente a contratar el seguro con una aseguradora del grupo, sea una práctica generalizada. Como se ha expuesto, la normativa no impide que las entidades financieras vendan este tipo de productos e incluso que exijan la contratación de un seguro como requisito para la formalización de un préstamo. Eso sí, la norma reconoce el derecho que asiste al prestatario para designar, de mutuo acuerdo con la parte prestamista, la persona o entidad que vaya a cubrir las contingencias que la entidad prestamista exija para la formalización del préstamo y exige que la entidad financiera recuerde a sus clientes la existencia de este derecho.

Las respuestas a los cuestionarios enviados evidencian, tal y como la Dirección de Investigación refleja en su propuesta de resolución, varias cosas. Primero, que una gran parte de los clientes que suscriben préstamos personales o hipotecarios no contratan seguros de vida o de amortización con la aseguradora del grupo del prestamista. Segundo, que las políticas comerciales de las diferentes entidades financieras a este respecto presentan disparidades significativas.

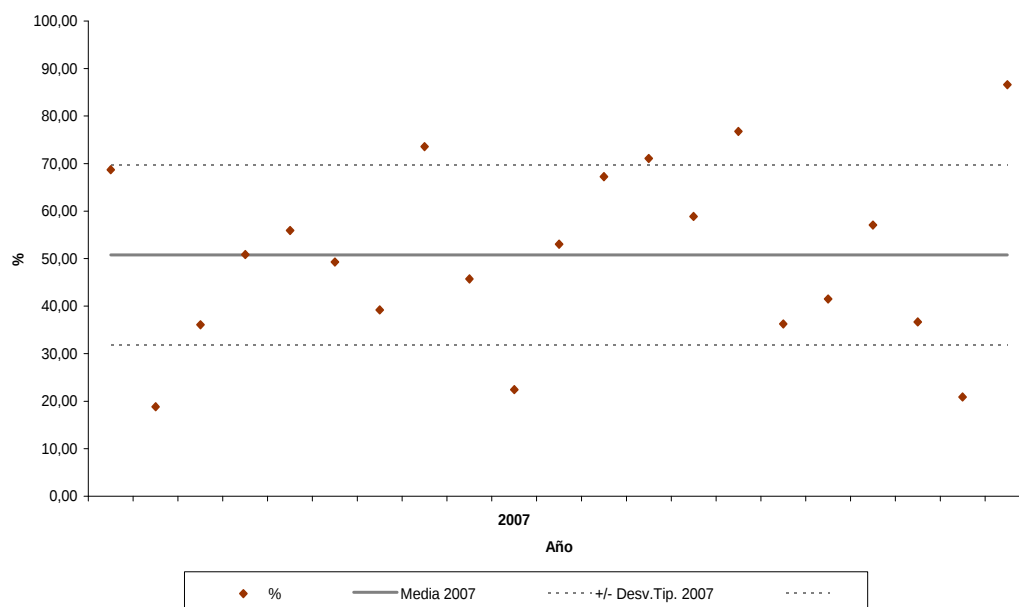
AUSBANC ha alegado que tal y como ha facilitado la Dirección de Investigación los datos, mediante horquillas amplias, no es posible obtener conclusiones robustas a este respecto. Este Consejo entiende que la intención de la DI a la hora de agregar los resultados no es otra que la de respetar la confidencialidad de la información recabada. Los anexos confidenciales que acompañan a la Propuesta de Resolución, sin embargo, corroboran las conclusiones de la Dirección de Investigación. Para tratar de dar una idea del

valor de los porcentajes de vinculación (préstamos vinculados a seguros con compañías del grupo sobre el total de préstamos) y de su dispersión respetando la confidencialidad de los datos podemos recurrir al análisis gráfico. En el mismo se representa mediante un punto para cada entidad financiera el porcentaje de préstamos vinculados a seguros con compañías del grupo en el año 2007. Se ofrece por separado la información para préstamos personales y para préstamos hipotecarios, en ambos casos para personas físicas, por ser a quienes las entidades financieras tendrían más capacidad de imponer condiciones ante su menor poder negociador y menor información, como señala la propia AUSBANC. Del gráfico se deduce que para ambos tipos de préstamos los valores son muy heterogéneos. Los resultados que se observan para 2007 no difieren significativamente de los de ejercicios anteriores.

% Préstamos Personales asociados a seguros de empresas del grupo en 2007. Personas Físicas



% Préstamos Hipotecarios asociados a seguros de empresas del grupo en 2007. Personas Físicas



El temor de AUSBANC de que dentro de la horquilla del 25% al 60% los valores se polaricen en torno al 60% no es fundado, tal y como evidencia la siguiente tabla. En ella se representa cuántas entidades financieras se sitúan en un determinado rango de porcentaje de vinculación. Al igual que en el análisis gráfico, se observa que las entidades presentan perfiles heterogéneos, que incluso presentan ciertas diferencias entre tipos de préstamos.

%	Nº entidades	
	Préstamos personales	Préstamos hipotecarios
0-10	4	1
11-20	1	1
21-30	2	3
31-40	4	4
41-50	3	2
51-60	5	5
61-70	1	2
71-80	0	2
80-90	1	1
	21	21

De estos datos se deduce que una buena parte de los clientes no contratan seguros junto con los préstamos que suscriben. Además, hay que tener presente que, en aquellos casos en que sí se contrata el seguro, no necesariamente el cliente viene



obligado a ello, sino que ha podido hacerlo voluntariamente. Ello es consistente con la declaración de casi todas las entidades bancarias de que no exigen a los clientes la suscripción del seguro, aunque puedan ofertárselo (acto que no es ilícito sometida a las obligaciones de información ya repetidas).

De hecho, a la vista de los datos presentados cabe deducir que, en las actuales condiciones del mercado, la capacidad y el incentivo de las entidades financieras a exigir la contratación del seguro deben ser escasos. El cliente que se enfrenta a una oferta de préstamo vinculada a un seguro puede comparar sus condiciones económicas con otras ofertas no vinculadas, de la misma manera que compara las condiciones de los créditos hipotecarios entre entidades. Si las condiciones de la oferta vinculada no le interesan es libre de contratar otro producto con otra entidad financiera. Vistos los datos sobre préstamos que no llevan aparejado seguro, esta opción no es sólo hipotética, sino que resulta factible.

De las respuestas al requerimiento de información se deduce que los criterios comerciales que emplean las entidades de crédito difieren: siguen diferentes criterios a la hora de exigir la vinculación (unas lo exigen con mayor frecuencia y otras con menos), diferente grado de proactividad a la hora de anunciar los seguros de la empresa del grupo, diferentes condiciones comerciales a la hora de contratar el seguro vinculado (en unos casos supone un descuento en los tipos de interés y en otros no)... Los datos mostrados son consistentes con estas diferencias en las políticas comerciales.

Tampoco es factible concluir que las entidades más afines por su mayor tamaño en el negocio de préstamos y, presuntamente, con mayor poder de mercado, sigan una pauta similar de vinculación de préstamos a seguros propios. Si tomamos las cinco entidades que gestionan un mayor volumen de préstamos hipotecarios (más de las dos terceras partes del número total de préstamos personales), observamos que a) sus porcentajes de vinculación son relativamente dispares (19%, 39%, 53%, 56% y 59%) y b) más del 40% de los préstamos que conceden no llevan aparejada la contratación de un seguro con el grupo. Estas características son todavía más acusadas en el caso de los préstamos personales, donde la dispersión es mayor (11%, 23%, 36%, 38%, y 57%) y más de la mitad de los préstamos contratados tampoco llevan aparejada la contratación de un seguro con el grupo.

OCTAVO. Dado que no resulta acreditado que la vinculación sea una práctica generalizada y que las políticas comerciales de las entidades financieras sigan un mismo patrón, carece de sentido en términos jurídicos plantearse si dicha práctica viene explicada o es fruto de un acuerdo colusorio o una práctica conscientemente paralela y si existen otras explicaciones plausibles a la misma. Hay que tener presente que los requisitos exigidos para concluir la existencia de un ilícito mediante prueba de presunciones o de indicios son cumulativos. Caso



de no estar los indicios de infracción de la norma de competencia suficientemente probados no procede cuestionar la presunción de inocencia.

AUSBANC, de hecho, admite que la práctica no es generalizada y que se observan diferencias entre entidades. Pero viene a afirmar que si una parte de las entidades en ocasiones comercializa el préstamo junto con el seguro estamos ante una práctica prohibida. Esto, definitivamente no es así. Primero, porque en muchos casos, aunque se produzca contratación conjunta, la entidad financiera no ha obligado a ello. Si sólo una parte de las entidades vinculan, los clientes tienen la opción de irse a otras. De hecho, de la información aportada por las entidades de crédito se desprende que la inmensa mayoría de ellas no exige la suscripción del seguro como condición general para la suscripción de un préstamo (la propia AUSBANC reconoce que sólo se da en un caso), aunque algunas de ellas si pueden hacerlo en casos puntuales.

Segundo, porque aunque en parte de los casos se obligue, la vinculación no es anticompetitiva *per se*. Como ya se ha mencionado, puede venir justificada en determinados casos como medida lógica de gestión de riesgos de la cartera crediticia (por ejemplo, en casos de crédito hipotecario en edad cercana a la jubilación).

Este Consejo no niega que, en casos concretos, se pueda producir algún tipo de extralimitación por parte de la entidad financiera por falta de información del cliente o por otros motivos. Dichos supuestos pueden tener cabida como infracción de otro tipo de normas, ya sea la propia normativa sectorial o la Ley de Protección a los Consumidores y Usuarios. Pero en cualquier caso, a la vista de la información disponible, no puede interpretarse que sea producto de una infracción del artículo 1 de la Ley 16/1989.

Por todo lo anterior, vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia,



RESUELVE

ÚNICO.- De acuerdo con el artículo 53.1.c) procede declarar que no ha resultado acreditado la existencia de prácticas prohibidas por el artículo 1 de la Ley 16/1989 relativas a la vinculación de la concesión de préstamos personales e hipotecarios a la suscripción de un seguro de vida o de amortización con una aseguradora perteneciente a su mismo grupo empresarial por parte de las 21 entidades de crédito imputadas.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Investigación y notifíquese a los interesados haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa, y que puede interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses contados desde su notificación.