

RESOLUCIÓN

PRÉSTAMOS ICO COVID

S/0016/20

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Bernardo Lorenzo Almendros

Vicesecretaria del Consejo

D^a. M^a Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 22 de junio de 2023

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el expediente de referencia incoado por la Dirección de Competencia (**DC**) contra BANCO SANTANDER, BANCO SABADELL, BANKIA y CAIXABANK, por supuestas conductas prohibidas por el artículo 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**).

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES.....	5
2. LAS PARTES	6
2.1. Banco Sabadell, S.A. (Banco Sabadell).....	6
2.2. Banco Santander, S.A. (Banco Santander).....	7
2.3. Bankia, S.A. (Bankia).....	7
2.4. Caixabank, S.A. (Caixabank)	8
3. ANÁLISIS DE LOS MERCADOS	8
3.1. Mercado de producto	8
3.2. Mercado geográfico	9
4. HECHOS ACREDITADOS	9
4.1. Identificación de las diligencias de investigación practicadas y de las fuentes de indicios probatorios.....	9
4.1.1. Diligencias practicadas en función del órgano (Dirección de Competencia o Consejo).....	10
4.1.1.1. Diligencias practicadas por la Dirección de Competencia.....	10
4.1.1.2. Diligencias practicadas por el Consejo como actuaciones complementarias ...	10
4.1.2. Identificación de las principales fuentes de indicios probatorios recabados durante la investigación	10
4.1.2.1. Quejas y reclamaciones incorporadas al expediente	11
4.1.2.2. Contestaciones a requerimientos de información por terceros no investigados en el expediente.....	11
4.1.2.3. Contestaciones a requerimientos de información y alegaciones de las entidades investigadas	11
4.1.2.4. Pronunciamientos de organismos públicos vinculados con la gestión de los préstamos ICO Covid.....	11
4.2. Normativa e hitos relevantes sobre los préstamos ICO Covid	12
4.3. Hechos relevantes en relación con cada una de las conductas investigadas	12
4.3.1. Sobre la venta vinculada o condicionada	12
4.3.2. Sobre la refinanciación.....	15

4.3.3.	Sobre la venta combinada o “con ocasión” de la concesión de los préstamos	16
4.4.	Sobre las medidas implementadas por las entidades investigadas ...	20
4.4.1.	CAIXABANK.....	20
4.4.2.	BANCO SABADELL.....	22
4.4.3.	BANCO SANTANDER	24
4.4.4.	BANKIA	25
4.5.	Propuesta del órgano instructor	25
5.	FUNDAMENTOS DE DERECHO	26
5.1.	Competencia para resolver, objeto de la resolución y propuesta del órgano instructor	26
5.2.	Valoración de la Sala de Competencia	26
5.2.1.	Sobre la existencia de un acto de competencia desleal tipificado en la LCD	26
5.2.1.1.	Marco jurídico aplicable: análisis desde la perspectiva del artículo 15 de la LCD como norma concurrencial.....	27
5.2.1.2.	Valoración sobre la existencia de actos de competencia desleal	31
5.2.1.2.1.	Análisis de las posibles conductas de venta condicionada o vinculada.....	31
5.2.1.2.2.	Análisis de las posibles conductas de refinanciación deudas preexistentes	32
5.2.1.2.3.	Análisis de las posibles conductas de venta combinada o “con ocasión” de la concesión de los préstamos	33
5.2.2.	Sobre el falseamiento de la libre competencia	43
5.2.3.	Sobre la afectación al interés público	45
6.	RESPUESTA A LAS ALEGACIONES DE LAS ENTIDADES INVESTIGADAS	45
7.	RESUELVE.....	47
ANEXO I	49
1.	QUEJAS Y RECLAMACIONES INCORPORADAS AL EXPEDIENTE	49
1.1.	Detalle de quejas recibidas en el Buzón Covid	49
1.2.	Quejas presentadas en los Servicios de Atención al Cliente (SAC) de las entidades de crédito	52
1.3.	Quejas recibidas en el ICO e incorporadas al expediente tras la solicitud de diligencias complementarias	53

1.4. Quejas recibidas en el Banco de España e incorporadas al expediente tras la solicitud de diligencias complementarias	54
1.5. Denuncias presentadas ante la CNMC tras la incoación del procedimiento sancionador	54
2. CONTESTACIONES A REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN PRACTICADOS A TERCEROS	54
3. CONTESTACIONES A REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN Y ALEGACIONES DE LAS EMPRESAS INTERESADAS	55
4. PRONUNCIAMIENTOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS VINCULADOS CON LA GESTIÓN DE LOS PRÉSTAMOS ICO COVID	57
ANEXO II	59
1. REALES DECRETOS-LEYES QUE ESTABLECEN LAS LÍNEAS DE AVALES Y ACUERDOS DEL CONSEJO DE MINISTROS QUE FIJAN SUS CONDICIONES	59
2. CONTRATO LÍNEA ICO AVALES COVID-19 Y SUS CORRESPONDIENTES ADENDAS.....	65

1. ANTECEDENTES

- (1) Con fecha 31 de marzo de 2020, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) puso en marcha el denominado “*Buzón Covid*” para la comunicación de posibles infracciones del derecho de la competencia en el marco del Covid-19, en el que se recibieron quejas que ponían en conocimiento de la CNMC la existencia de indicios de vulneración del derecho de la competencia por parte de determinadas entidades financieras al conceder préstamos ICO Covid, por la realización de prácticas consistentes en vincular otros productos a la hora de comercializar los préstamos ICO Covid en el caso de BANCO DE SABADELL, S.A. (BANCO SABADELL), BANCO SANTANDER, S.A. (BANCO SANTANDER), CAIXABANK, S.A. (CAIXABANK) y BANKIA, S.A. (BANKIA)], así como en utilizar dichos préstamos para reestructurar deudas financieras preexistentes (por parte de BANCO SANTANDER, BANKIA y BANCO SABADELL).
- (2) Con fecha 6 de abril de 2020 la Dirección de Competencia inició una información reservada, en el marco de lo establecido en el apartado 2 del artículo 49 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), y con fecha 3 de agosto de 2020, la DC incoó el procedimiento de investigación bajo la referencia S/0016/20.
- (3) Durante la investigación, la DC recabó información tanto a las entidades investigadas como a otras entidades, a saber, la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU)¹, la Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción - FACUA², la *Confederació Empresarial Pimec, Petita i Mitjana Empresa de Catalunya* (PIMEC)³, la Asociación de Usuarios Financieros (ASUFIN)⁴, el Consejo General de los Colegios de Mediadores de Seguros⁵ (CGCMS), la Asociación Española de Corredurías de Seguros y Reaseguros (ADECLOSE)⁶, la Unión de Asociaciones de Trabajadores Autónomos y Emprendedores⁷ (UATAE) y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP)⁸.

¹ Folios 1275 a 1278.

² Folios 1282 a 1299.

³ Folios 1301 a 1302, 1363 y 1687.

⁴ Folios 1313 a 1316 y 1349.

⁵ Folios 1430 y 2673 a 2674.

⁶ Folios 1856, 1898, 2248 a 2262, 4497 y 5429 a 5462.

⁷ Folios 1832, 2266 a 2270, 2664 y 3364 a 3368.

⁸ Folios 5002 a 5004.

- (4) Con fecha 22 de septiembre de 2022 la Dirección de Competencia, en aplicación del artículo 33.3 del RDC, concluyó que no se había acreditado la existencia de prácticas prohibidas y procedió al cierre de la fase de instrucción en el expediente de referencia.
- (5) Mediante acuerdo de 26 de octubre de 2022, la Dirección de Competencia elevó a esta Sala propuesta de archivo del expediente por considerar que no concurren los requisitos para la aplicación del artículo 3 LDC⁹.
- (6) Con fecha 2 de diciembre de 2022, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC acordó la práctica de actuaciones y diligencias complementarias necesarias para adoptar una decisión sobre la propuesta de resolución elevada¹⁰. Lo anterior al amparo del artículo 51.1 de la LDC, que prevé esa posibilidad de realización de actuaciones siempre que sean distintas de las practicadas en fase de instrucción y se consideren necesarias para la formación del juicio en la toma de decisión.
- (7) Cumplimentados los trámites preceptivos, con fecha 10 de mayo de 2023, la Sala de Competencia dictó acuerdo de manifestación de los resultados de las pruebas y actuaciones complementarias, que fue objeto de alegaciones por parte de los interesados.
- (8) La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC deliberó y falló el asunto en su reunión de 22 de junio de 2023.

2. LAS PARTES

2.1. Banco Sabadell, S.A. (Banco Sabadell)

- (9) De acuerdo con información publicada en su página web, BANCO SABADELL fue fundado en 1881 y es uno de los principales grupos bancarios del sistema financiero español, perteneciente al IBEX 35¹¹. Su domicilio social se encuentra en la Avenida Oscar Esplá, 37, 03007 Alicante.
- (10) BANCO SABADELL opera con varias marcas: i) Banco Sabadell, que es la marca principal del Grupo y la marca de referencia en el mercado español, con servicios a particulares y empresas; ii) Sabadell Urquijo, que es la marca especializada en banca privada; iii) TSB Banking Group PLC (TSB), que es la marca de referencia

⁹ Folios 5808 a 5891

¹⁰ Folios 6328-6340.

¹¹ <https://www.grupbancsabadell.com/corp/es/sobre-el-grupo/quienes-somos.html>

del Grupo en el Reino Unido desde 2015; iv) Banco Sabadell México, que opera en dicho país desde 1991.

2.2. Banco Santander, S.A. (Banco Santander)

- (11) Según información publicada en su página web¹² fue fundado en 1857. Es un banco global y multinacional que, al cierre del último ejercicio, era el mayor de la Eurozona y uno de los trece mayores del mundo por capitalización bursátil¹³. Cotiza en las bolsas de Madrid, Nueva York, Londres, Lisboa, México, Sao Paulo, Buenos Aires y Milán¹⁴. Su domicilio social se encuentra en el Paseo Pereda 9-12, 39004-Santander (Cantabria).
- (12) Es el principal grupo financiero en España y también en América Latina (donde sus mercados más importantes son Brasil, México, Chile y Argentina). Asimismo, ha conseguido posiciones muy importantes en el Reino Unido, Alemania, Portugal, Polonia y el nordeste de Estados Unidos¹⁵.
- (13) Su modelo de negocio se centra en productos y servicios de banca comercial para particulares, pymes y empresas y tiene más de 100 millones de clientes y 14.400 oficinas.

2.3. Bankia, S.A. (Bankia)

- (14) Esta entidad financiera fue extinguida y disuelta con fecha 26 de marzo de 2021¹⁶, al haberse fusionado con CAIXABANK, habiendo sido absorbida por esta última¹⁷.
- (15) Previamente a su integración con CAIXABANK, BANKIA era una entidad financiera española que cotizaba en el Ibex 35. Su negocio era de ámbito nacional, con un modelo de banca universal basado en la gestión multicanal y especializado en la prestación de servicios a particulares y empresas¹⁸.

¹² <https://www.santander.com/es/sobre-nosotros/nuestra-historia#1856-1950>

¹³ 63.000 millones de euros.

¹⁴ <https://www.pb-santander.com/es/spbi/quienes-somos/grupo-santander>

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Información obtenida de la base de datos INFORMA.

¹⁷ Resolución del Consejo de la CNMC de 23 de marzo de 2021 en el expediente C/1144/20 CAIXABANK / BANKIA.

¹⁸ C/1144/20 CAIXABANK / BANKIA.

- (16) Su origen se remonta a julio de 2010, momento en el que tiene lugar la integración de siete cajas de ahorros¹⁹ mediante un Sistema Institucional de Protección (SIP). El 3 de diciembre de 2010 se crea Banco Financiero y de Ahorros (BFA) y, bajo esta agrupación, nace unos meses después BANKIA, denominación comercial de la entidad resultante de la fusión de estas siete cajas, que debutó en Bolsa en julio de 2011²⁰.

2.4. Caixabank, S.A. (Caixabank)

- (17) Antes de su fusión con BANKIA²¹, CAIXABANK era la entidad matriz de un grupo de servicios financieros cuya acción se encuentra admitida a negociación en las bolsas de Barcelona, Madrid, Valencia y Bilbao y en el mercado continuo, formando parte del Ibex-35 desde 2008, así como del Euro Stoxx Banks Price EUR, el MSCI Europe y el MSCI Pan-Euro²².
- (18) CAIXABANK también está presente en el mercado de producción de seguros²³.
- (19) Su domicilio social se encuentra en la Calle Pintor Sorolla 2-4, 46002 Valencia.

3. ANÁLISIS DE LOS MERCADOS

3.1. Mercado de producto

- (20) Las conductas investigadas en este expediente se habrían producido en el **sector de los servicios bancarios**, en concreto, en los de banca minorista, y dentro de este segmento, en el subsegmento de créditos destinados a empresas y autónomos en el caso de los préstamos avalados que aquí se analizan²⁴.

¹⁹ Caja Madrid, Bancaja, Caja Canarias, Caja Ávila, Caixa Laietana, Caja Segovia y Caja Rioja.

²⁰ C/1144/20 CAIXABANK / BANKIA.

²¹ Resolución del Consejo de la CNMC de 23 de marzo de 2021 en el expediente C/1144/20 CAIXABANK / BANKIA.

²² Ibid.

²³ A través de una sociedad del grupo, VidaCaixa, S.A. de Seguros y Reaseguros Sociedad Unipersonal y de una sociedad asociada al grupo, SegurCaixa Adeslas, S.A. de Seguros y Reaseguros.

²⁴ Según el Contrato Línea ICO Avaless Covid-19, suscrito entre el Instituto de Crédito Oficial (ICO) y las entidades financieras el 3 de abril de 2020 (última versión), «los Avaless se otorgarán a los préstamos y otras modalidades de financiación destinadas a aportar liquidez a las empresas y autónomos, con independencia de la fuente de financiación de la entidad (...)».

- (21) Las prácticas analizadas presentan también implicaciones en el mercado de distribución de seguros, en el que están presentes las entidades de crédito a través de entidades propias o en asociación con aseguradoras que están orientadas a la comercialización de seguros, en el denominado régimen de banca-seguros²⁵.

3.2. Mercado geográfico

- (22) En cuanto al mercado geográfico, se trata de un mercado de ámbito de **nivel nacional**, ya que las prácticas que se analizan en este expediente vienen directamente determinadas por la normativa reguladora de los avales ICO Covid 19, que es de carácter estatal y se aplica únicamente a empresas y autónomos cuyo domicilio social se encuentre en España.
- (23) Las autoridades de defensa de la competencia nacionales y comunitarias coinciden en señalar que los mercados de distribución de seguros tienen, por lo general, un **ámbito nacional** debido a los condicionantes de tipo regulatorio a los que se ven obligadas a adaptarse las entidades extranjeras, así como debido a la necesidad de canales de distribución adecuados y estructuras de mercado establecidas.²⁶

4. HECHOS ACREDITADOS

- (24) Se exponen a continuación los cuatro bloques de elementos fácticos que esta Sala ha tenido en consideración para valorar la propuesta de resolución elevada por la Dirección de Competencia y, más en concreto, el posible encaje de las conductas investigadas dentro del tipo sancionador del artículo 3 de la LDC.

4.1. Identificación de las diligencias de investigación practicadas y de las fuentes de indicios probatorios

- (25) La complejidad de las conductas analizadas en este expediente ha exigido de esta Comisión la práctica de numerosas diligencias de investigación, tanto en fase de instrucción por la Dirección de Competencia, como en fase de resolución por la Sala de Competencia, mediante la práctica de diligencias complementarias.

²⁵ C/1289-22 MUTUA-ECI /SECI-CESS.

²⁶ C/1013/19 ABANCA / BCG; C/0901/17 Bankia/BMN; C/0698/15 GACM/RACC SEGUROS; C/0659/15 BBVA/CX VIDA/CX SEGUROS GENERALES; C/0582/14 IBERCAJA/CAJA BADAJOZ VIDA; C/0568/14 MAPFRE/BANKIA/ASEVAL/LAIETANA VIDA/LAIETANA GENERALES; C/0100/08 REALE/CAIXA TERRASSA/TERRASSA PREVISIÓ; C/0356/11 MUTUA MADRILEÑA/LA CAIXA/VIDACAIXA ADESLAS.

- (26) Aunque se detallan de forma más extendida en el Anexo I de esta resolución, se exponen de manera somera y se clasifican a continuación, de una parte, por razón del órgano ante el que se ha practicado la diligencia (la Dirección de Competencia o el Consejo) y, de otra parte, por razón del tipo de fuente de los indicios recabados.

4.1.1. Diligencias practicadas en función del órgano (Dirección de Competencia o Consejo)

4.1.1.1. Diligencias practicadas por la Dirección de Competencia

- (27) La Dirección de Competencia practicó en fase de instrucción, en síntesis, las siguientes diligencias probatorias:

- Incorporación de las quejas recibidas en el Buzón Covid creado por la CNMC.
- Requerimientos de información a las entidades investigadas en este expediente.
- Requerimientos de información a terceros no investigados en el expediente (organizaciones representativas de consumidores, empresas y organismos públicos).

4.1.1.2. Diligencias practicadas por el Consejo como actuaciones complementarias

- (28) Una vez elevada la propuesta de declaración de no infracción y archivo de las actuaciones por parte de la Dirección de Competencia, el Consejo consideró necesario para resolver la práctica de nuevas actuaciones y diligencias complementarias:

- Solicitud de información al Banco de España y al Instituto de Crédito Oficial.
- Nuevos requerimientos de información a las entidades investigadas en este expediente.

4.1.2. Identificación de las principales fuentes de indicios probatorios recabados durante la investigación

- (29) De las diligencias practicadas tanto en fase de instrucción como de resolución se desprende la existencia de cuatro bloques de fuentes o indicios probatorios, a saber: (i) las quejas y reclamaciones de clientes; (ii) las contestaciones a requerimientos de información efectuadas por terceros, no interesados en el procedimiento; (iii) las contestaciones a requerimientos de información de los interesados en el expediente y (iv) los pronunciamientos o actuaciones de

organismos públicos con competencia para la gestión o supervisión de la actuación de las entidades de crédito.

- (30) Sin perjuicio del mayor detalle recogido en el Anexo I de esta resolución, se exponen a continuación de forma resumida.

4.1.2.1. Quejas y reclamaciones incorporadas al expediente

- (31) Se incluyen en este bloque todas las quejas y reclamaciones de clientes de los préstamos ICO Covid en relación con la comercialización de estos productos por las entidades investigadas y, más en concreto, sobre las concretas conductas que constituyen el objeto de este expediente.

- (32) Se trata de las quejas y reclamaciones recibidas en el Buzón Covid de la CNMC; las recibidas en los servicios de atención al cliente de las entidades financieras y trasladadas a la CNMC al contestar a los requerimientos de información y de las recibidas por el ICO, solicitadas por el Consejo como diligencia complementaria.

4.1.2.2. Contestaciones a requerimientos de información por terceros no investigados en el expediente

- (33) Se trata de información solicitada y recibida de entidades que podrían haber tenido conocimiento o estar afectadas por las prácticas investigadas en este expediente.

- (34) En concreto, nos encontramos ante solicitudes de información a entidades representativas de consumidores y usuarios, de pequeñas y medianas empresas o del ámbito de los seguros (OCU, FACUA, PIMEC, ASUFIN, UATAE o ADECOSE).

4.1.2.3. Contestaciones a requerimientos de información y alegaciones de las entidades investigadas

- (35) Se relaciona en la presente Resolución y su Anexo I toda la información aportada durante la fase de instrucción y de resolución por las entidades investigadas en este expediente: CAIXABANK (que incluye también BANKIA), BANCO SABADELL y BANCO SANTANDER.

4.1.2.4. Pronunciamientos de organismos públicos vinculados con la gestión de los préstamos ICO Covid

- (36) Se detalla en la presente Resolución y su Anexo I la información aportada por el Banco de España, el Instituto de Crédito Oficial y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones relacionada con las conductas investigadas en este expediente.

4.2. Normativa e hitos relevantes sobre los préstamos ICO Covid

- (37) Las conductas analizadas en el presente caso se producen con ocasión de la concesión de los avales para la cobertura por cuenta del Estado de la financiación otorgada por entidades financieras a empresas y autónomos para paliar los efectos económicos del Covid-19.
- (38) El análisis de este marco normativo es relevante para conocer con exactitud las condiciones aplicables a estos préstamos y, más en concreto, las prohibiciones y las fechas en las que éstas eran aplicables. Las conductas analizadas en este expediente (venta condicionada o vinculada, venta combinada o “con ocasión” de la concesión de los préstamos y refinanciación) constituirían precisamente, de acreditarse, vulneraciones de las normas jurídicas que establecen estas prohibiciones.
- (39) El marco normativo específico de este tipo de préstamos está constituido por tres tipos de instrumentos: dos de naturaleza estrictamente normativa (los reales decretos leyes que establecen las líneas de avales y los acuerdos del Consejo de Ministros que fijan sus condiciones) y uno de naturaleza convencional (los contratos tipo que el ICO suscribía con cada una de las entidades financieras para articular las líneas de avales).
- (40) El Anexo II de la presente Resolución detalla el marco jurídico aplicable a las conductas detectadas.

4.3. Hechos relevantes en relación con cada una de las conductas investigadas

4.3.1. Sobre la venta vinculada o condicionada

- (41) El Contrato Línea ICO Avales Covid-19, en su primera versión de 3 de abril de 2020, suscrita el mismo día por todas las entidades investigadas, ya preveía expresamente la prohibición de venta condicionada o vinculada en su cláusula 5ª h) sobre Traslado al cliente de la ventaja del aval, que indica que *“La Entidad no podrá condicionar la concesión de la financiación a la asunción por el cliente de ningún otro servicio o producto”*.
- (42) Esta prohibición no se contemplaba expresamente en el primer Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2020, pero sí en el ACM de 10 de abril de 2020, en vigor desde su publicación en el BOE el 11 de abril de 2020, que dispone

que las entidades no podrán condicionar la concesión de los préstamos a la contratación por el cliente de otros productos.

- (43) En abril de 2020, BANCO SABADELL exigió a un cliente la contratación de un seguro de vida como condición para la concesión de un préstamo con aval ICO Covid. Se trata del propietario de un establecimiento de hostelería que denunciaba la exigencia por parte de BANCO SABADELL de contratar un seguro de vida a fin de que se le concediera el préstamo ICO Covid. El empresario aportó un correo electrónico intercambiado con el gestor bancario en el que puede leerse²⁷:

[CONFIDENCIAL]

- (44) El 3 de abril de 2020, el BANCO SANTANDER indicó a un trabajador autónomo que era necesario contratar un seguro de incapacidad temporal para poder solicitar el préstamo ICO Covid, según consta en la conversación vía email entre el autónomo y el empleado de la sucursal de la entidad bancaria²⁸:

[CONFIDENCIAL]

- (45) BANCO SANTANDER acreditó en relación con la queja de 3 de abril de 2020 que el seguro se anuló²⁹, habiendo sido devuelta su prima con fecha 27 de abril de 2020.
- (46) El 4 de abril de 2020 el BANCO SANTANDER indicó a dos empresarios que era necesario suscribir un seguro de vida para autorizarles la concesión del préstamo ICO Covid³⁰:

[CONFIDENCIAL]

²⁷ Folios 4, 5 y 3391.

²⁸ Folios 3396 a 3405.

²⁹ Folios 4232,5493 y 5787.

³⁰ Folios 53 a 59 y 3406 a 3408.

- (47) En cuanto a esta queja, BANCO SANTANDER alegó durante la instrucción del procedimiento que el cliente formalizó el préstamo ICO Covid, pero no contrató ningún seguro, aportando como documentación justificativa la suscripción del contrato de préstamo ICO Covid con fecha 17 de junio de 2020, cuyos efectos se retrotraen al 3 de abril de 2020. No consta, sin embargo, la no contratación del seguro ni comunicaciones con ese cliente retractándose de la exigencia previa³¹.
- (48) Adicionalmente, en marzo de 2020 el BANCO SANTANDER vinculó la firma de un contrato de seguro de vida al otorgamiento del préstamo ICO Covid, si bien indicó al empresario que podía dar de baja la póliza del seguro al año siguiente³²:

[CONFIDENCIAL]

- (49) El 21 de abril de 2020 BANKIA vinculó la firma de un contrato de seguro de vida a la concesión del préstamo ICO Covid, tal y como consta en el correo electrónico enviado por el director de una sucursal de dicha entidad bancaria a una autónoma cliente de la misma³³:

[CONFIDENCIAL]

- (50) En septiembre de 2020, CAIXABANK vinculó la concesión de un préstamo ICO Covid con la firma de un contrato de servicio de alarma. Así consta en un correo electrónico³⁴ enviado por un empresario al *Buzón Covid*:

³¹ Folio 4233.

³² Contestación de 2 de agosto de 2021 a la solicitud de información de 27 de julio de 2021 (folios 2252 a 2258).

³³ Folios 127 y 129.2.

³⁴ Folios 3472 a 3478.

[CONFIDENCIAL]

Consta evidencia del cargo mensual en la cuenta del empresario de 58,63 euros, si bien no consta expresamente en dicho cargo que correspondiera al servicio de alarma.

4.3.2. Sobre la refinanciación

- (51) El Contrato Línea ICO Avales Covid-19, en su primera versión de 3 de abril de 2020, suscrita el mismo día por todas las entidades investigadas, preveía expresamente la prohibición de refinanciación, al establecer *que “no es finalidad de este Contrato las refinanciaciones, las reestructuraciones, las renegociaciones, las renovaciones de préstamos vivos, ni las cancelaciones anticipadas, totales o parciales, de financiaciones vivas con las nuevas operaciones de liquidez avaladas por este Contrato, salvo las renovaciones de las líneas de circulante por mayor plazo y/o importe”*.
- (52) Precisando lo anterior, se recoge expresamente que no es objeto del Contrato *“la unificación o reestructuración de posiciones pasivas del autónomo/empresa, sino la concesión de liquidez suficiente para que pueda hacer frente a sus necesidades de liquidez ocasionadas por la pandemia del Covid-19. Asimismo, no se podrá aplicar a la cancelación o amortización anticipada de deudas preexistentes”*. Sin embargo, se permite la *“renovación de créditos y líneas de créditos por importes y/o plazos equivalentes o significativos y pago, en su caso, de los abonos de vencimientos ordinarios y otros gastos financieros corrientes que formen parte del circulante”*.
- (53) Esta prohibición, sin embargo, no se contemplaba expresamente en el primer ACM de 24 de marzo de 2020, pero sí en el ACM 28 de julio de 2020, en vigor desde su publicación en el BOE el 29 de julio de 2020, donde se establecía que *“no son finalidades de esta línea de avales, las refinanciaciones, reestructuraciones, renegociaciones, o las renovaciones de préstamos vivos ni las cancelaciones o amortizaciones anticipadas ni la aplicación de fondos para financiar a deudores comerciales o no comerciales”*.
- (54) El 2 de abril de 2020 BANCO SABADELL informó mediante correo electrónico a un cliente de que el otorgamiento del préstamo ICO Covid estaba supeditado a que la

mayor parte de su importe se destinase a la cancelación de un crédito que el solicitante del préstamo tenía pendiente con el banco³⁵.

[CONFIDENCIAL]

- (55) Ha quedado acreditado que el 21 de abril de 2020 BANKIA informó a una clienta autónoma de que el importe del crédito ICO Covid se destinaría en su mayor parte a la cancelación de una cuenta de crédito pendiente³⁶:

[CONFIDENCIAL]

- (56) Asimismo, ha quedado acreditado que BANKIA planteó como requisito para la concesión de un préstamo ICO Covid que éste se destinara al pago de las cuotas de otros préstamos pendientes con la entidad. Así consta en el correo electrónico de fecha 6 de mayo de 2020, remitido por un empleado de dicha entidad bancaria a la empresa solicitante del citado préstamo, cuya literal copia el remitente de la queja al *Buzón Covid*³⁷:

[CONFIDENCIAL]

4.3.3. Sobre la venta combinada o “con ocasión” de la concesión de los préstamos

- (57) Ni el primer ACM de 24 de marzo de 2020 ni el Contrato Línea ICO Avales Covid-19, en su primera versión de 3 de abril de 2020, suscrita el mismo día por todas las

³⁵ Folios 1632, 1634 a 1635 y 3470 a 3471.

³⁶ Folios 127 a 129 y 129.2.

³⁷ Folio 3424.

entidades investigadas, establecían de manera expresa ninguna prohibición de que las entidades financieras comercializasen productos adicionales con ocasión de la contratación de préstamos ICO Covid.

- (58) Es el ACM de 10 de abril de 2020, en vigor en su publicación en el BOE el 11 de abril de 2020, el que establece expresamente por primera vez la prohibición de que las entidades puedan *“comercializar otros productos con motivo de la concesión de préstamos cubiertos por el aval”*.
- (59) El 17 de abril de 2020 el ICO envió un correo electrónico a CAIXABANK en el que, a petición de CAIXABANK, se pronunció sobre el alcance que debía tener la prohibición de la venta de productos adicionales “con ocasión de la concesión de préstamos” y confirma en los siguientes términos la interpretación sostenida por CAIXABANK³⁸:

*“Entendemos que esto **no es una prohibición absoluta de venta de productos y servicios financieros**, y mantendremos la venta de este tipo de productos bajo petición expresa de nuestros clientes con controles reforzados de vigilancia en su contratación para evitar que se den casos de venta cruzada condicionando la concesión del aval ICO.”*

- (60) De las diligencias de investigación practicadas en este expediente y, de forma especial, de las actuaciones complementarias acordadas por esta Sala, ha quedado acreditado que las entidades investigadas contrataron el siguiente número de productos adicionales con sujetos con los que ya habían contratado un préstamo ICO Covid:

³⁸ Documentación aportada por Caixabank (folios 4804 a 4805).

4.3.3.1. Tomadores de un crédito ICO que contrataron al menos un producto más: número y porcentaje que suponen sobre el total de créditos ICO formalizados

	Nº de tomadores de créditos ICO que contrataron al menos un producto más (i)			Total de créditos ICO formalizados			Porcentaje		
	Inicio a 13/04/20 (1)	14/04/20 al final (2)	Período completo (3)	Inicio a 13/04/20 (4)	14/04/20 al final (5)	Período completo (6)	1/4 (%)	2/5 (%)	3/6 (%)
CaixaBank (ii)	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Bankia (iii)	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Santander (iv)	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Sabadell (v)	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]

(i) El criterio de cómputo en los datos de esta tabla para todos los bancos es (-10,+30): desde 10 días antes a 30 días después de la fecha de formalización del crédito ICO. Los productos incluyen seguros de vida y no vida, planes de pensiones, fondos de inversión y tarjetas.

(ii) Todos los datos de CaixaBank proceden del archivo "05_DOC._3_CAIXA" aportado en respuesta al RI del Consejo. Los datos van del 30/03/20 al 13/06/22. Datos de productos bajo encabezado "Todos los productos".

(iii) Todos los datos de Bankia proceden del archivo "03_DOC._1_BANKIA" aportado por CaixaBank en respuesta al RI del Consejo. Los datos van del 4/04/20 al 10/09/21. Datos de productos bajo encabezado "Todos los productos".

(iv) Los datos de Santander de productos proceden del archivo "04_Contratos_otros_productos" aportado en respuesta al RI del Consejo. Los datos van del 1/04/20 al 31/03/22. Los datos de Santander de total créditos ICO formalizados van del 30/03/20 al 25/03/22 y proceden de respuestas a RI de la DC (folios 1206, 5055).

El Banco en sus alegaciones al acuerdo de resultados sostiene que las únicas tarjetas que sería adecuado incorporar serían las tarjetas de crédito, habiéndose incluido en la tabla los datos que facilita.

(v) Los datos de Sabadell van del 30/03/20 al 1/03/22 y proceden de las respuestas a los RI de la DC (folios 1189, 4841, 4842).

4.3.3.2. Tomadores de un crédito ICO que contrataron al menos un seguro de vida: número y porcentaje que suponen sobre el total de créditos ICO formalizados

	Nº de tomadores de créditos ICO que contrataron al menos un seguro de vida (i)			Total de créditos ICO formalizados			Porcentaje		
	Inicio a 13/04/20 (1)	14/04/20 al final (2)	Período completo (3)	Inicio a 13/04/20 (4)	14/04/20 al final (5)	Período completo (6)	1/4 (%)	2/5 (%)	3/6 (%)
CaixaBank (ii)	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Bankia (iii)	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Santander (iv)	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Sabadell (v)	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]

(i) El criterio de cómputo en esta tabla para todos los bancos es (-10,+30): desde 10 días antes a 30 días después de la fecha de formalización del crédito ICO.

(ii) Todos los datos de CaixaBank proceden del archivo "05_DOC._3_CAIXA" aportado en respuesta al RI del Consejo. Los datos van del 30/03/20 al 13/06/22. Datos de seguros de vida bajo encabezado "Seguros de vida".

(iii) Todos los datos de Bankia proceden del archivo "03_DOC._1_BANKIA" aportado por CaixaBank en respuesta al RI del Consejo. Los datos van del 4/04/20 al 10/09/21. Datos de seguros de vida bajo encabezado "Seguros de vida".

(iv) Los datos de Santander de seguros de vida proceden del archivo "03_Contratos_Seguros" aportado en respuesta al RI del Consejo, seleccionando en columna "Cobertura" las tres categorías que incluyen "Fallecimiento". Los datos van del 1/04/20 al 31/03/22. Los datos de Santander de total créditos ICO formalizados van del 30/03/20 al 25/03/22 y proceden de respuestas a RI de la DC (folios 1206, 5055).

El Banco en sus alegaciones argumenta que sólo deben tenerse en cuenta los "seguros de vida de venta libre". No obstante, se considera aquí que se han de incluir todos los seguros que según los propios datos del Banco incluyen cobertura de fallecimiento.

(v) Los datos de Sabadell van del 30/03/20 al 1/03/22 y proceden de las respuestas a los RI de la DC (folios 1189, 4841, 4842).

4.4. Sobre las medidas implementadas por las entidades investigadas

4.4.1. CAIXABANK

- (61) CAIXABANK ha acreditado documentalmente³⁹ el envío de instrucciones en las que no consta que promoviese de forma activa la venta combinada de seguros de vida junto con operaciones de financiación ICO Covid en las instrucciones internas impartidas a su red comercial⁴⁰.
- (62) CAIXABANK ha acreditado⁴¹, asimismo, que, a partir del 2 de abril de 2020, suspendió de manera inmediata la venta combinada de seguros de vida y otros productos, implementando en los sistemas bloqueos informáticos que impedían temporalmente la contratación.
- (63) Además, la entidad ha acreditado⁴² haber dado instrucciones concretas a las áreas implicadas para revisar todas las operaciones relacionadas con la línea de avales ICO Covid realizadas entre el 30 de marzo y el 3 de abril de 2020 (fecha del bloqueo informático) que tuvieran contratado algún tipo de seguro. Asimismo, ha acreditado i) que con fechas 3 y 6 de abril de 2020 se comunicó a toda la red de oficinas, a través de la intranet⁴³, la imposibilidad de comercializar seguros de vida relacionados con clientes solicitantes de operaciones ICO Covid; ii) que el 30 de abril 2020 y el 5 de marzo de 2021 se publicó de nuevo en la intranet que la concesión de estas operaciones no podía condicionarse a la contratación de otros productos o servicios⁴⁴, y iii) que, con fecha 21 de mayo de 2020 se publicó en la intranet la orden expresa de no comercializar determinados productos⁴⁵.
- (64) Por otra parte, a partir del 8 de abril de 2020, la entidad contactó, de forma proactiva, con aquellos clientes que habían contratado seguros de vida y seguros de accidentes de forma simultánea a la contratación de préstamos ICO Covid entre el 30 de marzo de 2020 y el 3 de abril de 2020, con objeto de recordarles su derecho de desistimiento legal y ofrecerles la posibilidad de resolución de los contratos de

³⁹ Se aporta certificado acreditativo del bloqueo informático (folios 5485 a 5488).

⁴⁰ Folio 330.

⁴¹ Folio 332.

⁴² Folio 332.

⁴³ Folios 331 a 332 y 4799.

⁴⁴ En la circular de 5 de marzo de 2021 se hacía referencia a novaciones de dichas operaciones (folios 3611 y 3782).

⁴⁵ Folios 3781 y 4799.

seguros⁴⁶. De los 6.377 clientes⁴⁷ a los que se dirigió la entidad cancelaron 6.603 seguros de 6.858⁴⁸ (un 95% de los formalizados hasta esa fecha) y se mantuvieron 255 seguros de vida y no vida⁴⁹.

- (65) Adicionalmente, se adoptaron medidas de anticipación y control⁵⁰ y se ha acreditado la constitución de un órgano ad hoc de control y seguimiento (Oficina ICO COVID-19⁵¹) para seguir internamente la comercialización de la financiación ICO Covid⁵².
- (66) Asimismo, se elevó una propuesta al Comité de Dirección de CAIXABANK para la adopción de decisiones sobre la implantación de limitaciones y bloqueos en sistemas, así como sobre una guía de comercialización⁵³.
- (67) Por otra parte, el área de Cumplimiento Normativo llevó a cabo controles de seguimiento de las medidas emprendidas por la entidad, como las relativas a posibles ventas vinculadas, siguiendo las reclamaciones sobre préstamos ICO Covid en el Servicio de Atención al Cliente (SAC), así como la correcta formalización de documentos y las acciones de comunicación sobre noticias referentes a la contratación de productos ICO Covid y/o a la comercialización de productos vinculados, entre otros⁵⁴.
- (68) CAIXABANK ha acreditado que sigue siendo activa la comunicación a la red mediante la publicación de nuevas circulares⁵⁵ como la del 29 de septiembre de 2021, que recuerda que la concesión de estas operaciones no puede estar

⁴⁶ Folios 331 a 333, 3603 a 3606 y 4790.

⁴⁷ La totalidad de ellos, según alega CAIXABANK (folio 4795).

⁴⁸ Véanse, asimismo, las explicaciones aportadas por CAIXABANK sobre estas cifras (folio 4989).

⁴⁹ Folio 4795.

⁵⁰ En relación con los bloqueos informáticos en los sistemas de la entidad a la contratación de seguros, se implementó un sistema de autorización restringida para el levantamiento de dichos bloqueos, de acuerdo con el cual la oficina debía justificar el interés del cliente y la necesidad de la contratación y elevaba la propuesta a la Dirección Territorial, a fin de autorizar, en su caso, el levantamiento manual del bloqueo. Según CAIXABANK, el bloqueo y la autorización restringida hicieron innecesarias las medidas proactivas de remediación que habían sido utilizadas para la contratación durante el período en el que el bloqueo no estuvo activado (folio 4795).

⁵¹ Folios 2761, 3609 a 3610, 3760 a 3780 y 4799. CAIXABANK afirma que esta Oficina reportaba periódicamente al Comité de Dirección, entre otros, el estado de los controles implementados y la remediación o el resultado de los mismos (folios 2761, 2762 y 4799).

⁵² Folios 2761, 3609 a 3610, 3760 a 3780 y 4799. CAIXABANK afirma que esta Oficina reportaba periódicamente al Comité de Dirección, entre otros, el estado de los controles implementados y la remediación o el resultado de los mismos (folios 2761, 2762 y 4799).

⁵³ Folio 4800.

⁵⁴ Folios 2762 y 2763.

⁵⁵ Folios 3628 a 3630, 3633 a 3635 y 4796 a 4797.

condicionada a la contratación de otros productos o servicios, o la publicación en la intranet de una nueva comunicación, el 10 de marzo de 2022, que recuerda a la red las pautas para la correcta comercialización de estos productos⁵⁶.

- (69) Dicha entidad ha acreditado, asimismo, que, a fecha 13 de diciembre de 2021, no constaba en su canal de denuncias⁵⁷ ninguna denuncia relacionada con venta vinculada, ni con formalización de préstamos ICO Covid para refinanciar deudas preexistentes⁵⁸.
- (70) CAIXABANK ha señalado que las quejas presentadas por sus clientes han sido anecdóticas, teniendo en cuenta que representan un 0,012% del total de reclamaciones recibidas en el SAC y un 0,009% de las operaciones ICO COVID formalizadas⁵⁹, siendo 20 de ellas relativas a posible venta vinculada, de las cuales 14 tenían seguro contratado coetáneamente⁶⁰ y 6 se referían a operaciones sin contratación. Según CAIXABANK, todas las reclamaciones se estimaron favorablemente a los clientes antes de la incoación del expediente sancionador⁶¹.
- (71) De acuerdo con CAIXABANK, todas las medidas de reparación, que siguen aplicándose a fecha 24 de marzo de 2022⁶², se pusieron en marcha por la empresa antes de que el ICO prohibiera expresamente las ventas vinculadas y combinadas⁶³.

4.4.2. BANCO SABADELL

- (72) BANCO SABADELL ha acreditado documentalmente que remitió a su red de oficinas varias notas informativas en las que indicaba que no se podía supeditar la concesión de la financiación ICO COVID a la contratación de ningún otro producto o servicio⁶⁴. Dichas notas se publicaron en la intranet de la entidad desde abril de 2020 hasta febrero de 2022⁶⁵.

⁵⁶ Folios 3629 y 4201.

⁵⁷ Según CAIXABANK, se incluyen, asimismo, las denuncias recibidas en el canal de denuncias de BANKIA (folio 4201).

⁵⁸ Folios 3629 y 4201.

⁵⁹ Folio 3630.

⁶⁰ Según CAIXABANK, de éstas, 13 son anteriores al 13 de abril de 2020, fecha en la que la venta combinada era legal (folio 3633).

⁶¹ Folios 3633 y 4219 a 4221.

⁶² Folio 4797.

⁶³ Folio 4798.

⁶⁴ Folios 5009 y 5324 a 5347.

⁶⁵ De acuerdo con la información aportada por BANCO SABADELL, constan notas publicadas con fechas 6 de abril de 2020, 20 de abril de 2020, 18 de mayo de 2020, 29 de junio de 2020, 6 de julio

- (73) La entidad acredita que dichas notas eran revisadas en las reuniones comerciales semanales y, con objeto de completar la información que en ellas constaba, existían canales de resolución de dudas a disposición de los empleados⁶⁶.
- (74) Por otra parte, BANCO SABADELL ha acreditado⁶⁷ la implementación de una serie de controles adicionales, desde mayo de 2020 y que se mantienen en julio de 2022⁶⁸, a efectos de poder prevenir, detectar y corregir posibles errores que pudieran llegar a ser considerados como incumplimiento⁶⁹.
- (75) En concreto, ha sido acreditado por la entidad que implantó controles *ex ante*⁷⁰ y controles *ex post*⁷¹ a las operaciones ICO Covid, cuyo cumplimiento se vigilaba conjuntamente por varias direcciones de la entidad: la Dirección de Operaciones, la Dirección de Control de Riesgos y la Dirección de Cumplimiento Normativo⁷².
- (76) En lo que respecta a los controles *ex ante*, su objeto es evitar la vinculación de seguros, habiendo acreditado BANCO SABADELL que desde mayo de 2020 adaptó a tal efecto los sistemas informáticos relativos al proceso de alta de una operación, de modo que se emiten alertas en el sistema de alta de operaciones de ICO Covid con seguros vinculados. Dichos controles se mantienen en la actualidad⁷³.
- (77) En cuanto a los controles *ex post*, la entidad indica que consisten en revisar las operaciones concluidas, pudiendo distinguirse a este respecto, por una parte, los controles aleatorios, cuyo objeto es el de comprobar que no se han contratado seguros vinculados a la operación ICO Covid en los 10 días anteriores o en los 30

de 2020, 21 de septiembre de 2020, 26 de octubre de 2020, 2 y 3 de noviembre de 2020, 23 de diciembre de 2020, 19 de julio de 2021 y 7 de febrero de 2022 (folios 5327 a 5347).

⁶⁶ Tal y como consta en las propias notas informativas, que incluyen un apartado en su parte inferior que detalla los canales de soporte a empleados, entre los que figura una dirección de correo electrónico o guías explicativas (folios 5010 y 5324 a 5347).

⁶⁷ Folios 5040 a 5041.

⁶⁸ Folios 5041, 5043 y 5045.

⁶⁹ Folios 5380 a 5381.

⁷⁰ Dentro de estos controles pueden distinguirse, según BANCO SABADELL, los de elegibilidad, los controles manuales y el control adicional, que consiste en el bloqueo de solicitudes de amortización anticipada (folio 5402).

⁷¹ Folio 5043. La entidad considera que pueden incluirse en esta categoría las verificaciones de contratación simultánea y los controles e informes al ICO. Este tipo de controles tiene como función la de verificar si las operaciones se habían formalizado correctamente y si se habían cumplido los requisitos del ICO (folio 5402).

⁷² Folio 5381.

⁷³ Folios 5010, 5011 y 5041.

posteriores al cierre de dichas operaciones⁷⁴, y por otra, controles semanales, a fin de comprobar que en las operaciones firmadas en la última semana no existen discrepancias en los importes, pues tales discrepancias pueden deberse a que se haya financiado la contratación de un seguro⁷⁵. Se ha acreditado que ambos tipos de controles se implantaron en 2020 y se mantienen a fecha julio de 2022⁷⁶. Adicionalmente, BANCO SABADELL afirma que existe obligación de reportar al ICO trimestralmente las operaciones concluidas a fin de que realice sus propias auditorías⁷⁷.

- (78) Como consecuencia de los controles instaurados por la entidad, se identificaron 13 errores correspondientes a operaciones en las que no se había conseguido acreditar la causa de la contratación del seguro y que BANCO SABADELL canceló por prudencia⁷⁸.
- (79) Dicha entidad se ha referido, asimismo, al SAC del banco como último sistema que permite eliminar los errores que los controles *ex ante* o *ex post* no hayan podido prevenir o corregir⁷⁹, indicando al respecto que, en relación con todos los préstamos ICO concedidos por dicha entidad financiera, sólo se han presentado 5 reclamaciones en el SAC relativas a posibles casos de venta vinculada de seguros, de las cuales en 2 de ellas el seguro no se firmó; en 2 el SAC dio la razón al cliente y se canceló el seguro, y en 1 caso el cliente no siguió con la reclamación.

4.4.3. BANCO SANTANDER

- (80) BANCO SANTANDER ha acreditado⁸⁰ haber adoptado medidas de control a fin de verificar que no se comercializaba activamente ninguna operación a clientes que hubieran formalizado una operación de financiación con aval ICO Covid.
- (81) En concreto, las actuaciones adoptadas por la entidad han sido: i) instrucciones a los canales de distribución, comunicando de forma reiterada la prohibición de comercializar de forma activa otros productos a los clientes que solicitaban una

⁷⁴ Folios 5011 y 5043.

⁷⁵ Folios 5012 y 5045.

⁷⁶ Folios 5011 a 5012, 5043 y 5045. En el caso de los controles semanales se ha certificado que se implantaron en agosto de 2020 (folio 5045).

⁷⁷ Folio 5012.

Según la entidad, en 2021 el ICO llevó a cabo un procedimiento de revisión, en el que se realizaron hasta dos auditorías sin que se hubiesen detectado infracciones (folio 5381).

⁷⁸ Folio 5402.

⁷⁹ Folio 5402.

⁸⁰ Folios 5050 a 5318.

operación con aval del ICO; ii) publicación de normativa interna⁸¹; iii) implantación de un control con periodicidad mensual que verifica que no se condiciona la concesión de la operación con aval del ICO a la comercialización de otros productos, contactando para ello con los clientes con objeto de recoger declaración de voluntariedad/iniciativa o bien ofrecerles la cancelación⁸².

4.4.4. BANKIA

- (82) BANKIA ha acreditado que, con fecha 6 de abril de 2020, creó la Oficina Covid, a fin de establecer un control centralizado de la comercialización de las operaciones de la línea ICO Covid⁸³, en particular, mediante el establecimiento de controles automáticos para verificar que no se reestructuraran, refinanciaran, novaran o cancelaran anticipadamente operaciones financieras anteriores, y que no se producía venta cruzada de otros productos, seguros, etc.
- (83) Según BANKIA, la Oficina Covid creada por dicha entidad detectó (y reportó al Comité de Dirección que tuvo lugar en mayo de 2020), mediante el establecimiento de un control automático en sus sistemas informáticos, 440 casos de lo que denomina “venta cruzada⁸⁴” a clientes, de los cuales el 45% correspondió a contrataciones de seguros, un 50% a tarjetas de crédito y un 5% a fondos de inversión.
- (84) BANKIA ha confirmado que, a partir de su fusión tecnológica con CAIXABANK, los bloqueos y controles implementados en esta última, se aplican también a los clientes procedentes de BANKIA⁸⁵.

4.5. Propuesta del órgano instructor

- (85) Mediante acuerdo de 26 de octubre de 2022, la Dirección de Competencia propuso a esta Sala el archivo de las actuaciones seguidas contra BANCO SANTANDER, BANCO SABADELL, BANKIA y CAIXABANK, por la conducta consistente en la venta condicionada y la venta combinada o “con ocasión” de relativa a seguros y otros productos a la hora de comercializar los préstamos ICO Covid, así como en la utilización de los créditos ICO Covid para refinanciar deudas financieras preexistentes, en el caso de BANKIA y BANCO SABADELL.

⁸¹ C-073-2020 “Línea ICO Garantía Inversión Covid 19”; Código de Conducta (punto 28). Ofrecimiento y contratación de productos y servicios (folio 4864).

⁸² Folio 4864.

⁸³ Folios 3613 a 3615 y 3783 a 3836.

⁸⁴ Folios 3616, 3837 a 3904 y 4800.

⁸⁵ Folio 4802.

5. FUNDAMENTOS DE DERECHO

5.1. Competencia para resolver, objeto de la resolución y propuesta del órgano instructor

- (86) El artículo 5.1.c) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, dispone que a la CNMC compete “*aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia*”. El artículo 20.2 de la misma ley atribuye al Consejo la función de “*resolver los procedimientos sancionadores previstos en la Ley 15/2007, de 3 de julio*”.
- (87) Asimismo, el artículo 14.1, letra a), del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, establece que “*La Sala de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y con la actividad de la promoción de la competencia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio*”.
- (88) En consecuencia, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

5.2. Valoración de la Sala de Competencia

- (89) Constituye el objeto de la investigación realizada por esta Comisión la posible realización de actos de competencia desleal sancionables conforme a la LDC con ocasión de la comercialización por algunas entidades financieras de los denominados “préstamos ICO Covid”, tanto en lo que se refiere a la venta vinculada y la venta combinada o “con ocasión” de la concesión de estos préstamos, como a los casos refinanciación.
- (90) Los elementos para la aplicación del art. 3 LDC son tres: (i) que tenga lugar un acto de competencia desleal, (ii) que falsee la competencia y (iii) que afecte al interés público.

5.2.1. Sobre la existencia de un acto de competencia desleal tipificado en la LCD

- (91) El primer elemento es que tenga lugar un acto de competencia desleal y a estos efectos la LDC efectúa una remisión directa a la Ley de Competencia Desleal (LCD), que es la que define los ilícitos (artículos 4 a 31).

5.2.1.1. Marco jurídico aplicable: análisis desde la perspectiva del artículo 15 de la LCD como norma concurrencial

a. La aplicación del artículo 15 de la LCD

- (92) La propuesta de la DC se basa en la subsunción de las conductas investigadas en el ámbito de la cláusula general del art. 4 LCD, en su vertiente de relaciones con los consumidores.
- (93) Esta Sala coincide con la Dirección de Competencia en que, en abstracto, la infracción de las condiciones establecidas normativamente para la comercialización de los préstamos ICO Covid podría constituir un acto de mala fe. Sin embargo, se considera más adecuado realizar el análisis de las conductas desde la perspectiva del artículo 15 de la LCD, que regula precisamente un supuesto de competencia desleal por infracción de normas, por las razones que se exponen a continuación:
- (94) En primer lugar, nos encontramos ante un tipo especial de infracción de competencia desleal (conculcación de normas jurídicas) frente al tipo general que constituiría el artículo 4 de la LCD.
- (95) El objeto de este expediente se ha dirigido a acreditar que se han producido tres conductas por las entidades de crédito: (i) condicionar la concesión de préstamos avalados por la línea ICO Covid a la contratación de productos adicionales, especialmente seguros; (ii) a comercializar productos adicionales “con ocasión” de la concesión de estos préstamos y (iii) a la refinanciación de deudas preexistentes.
- (96) Como se desprende de los hechos acreditados, estas conductas estaban expresamente prohibidas en los acuerdos del Consejo de Ministros que, con la habilitación expresa del artículo 29 del RDL 8/2020, de 17 de marzo, establecieron las condiciones aplicables y los requisitos a cumplir en relación con esta línea de avales. Asimismo, estas condiciones fueron incorporándose en distintos momentos en el contrato tipo suscrito entre el ICO y las entidades financieras y en sus sucesivas adendas.
- (97) La fijación de estas condiciones a través de los instrumentos mencionados reúne los requisitos de imperatividad, generalidad y coercibilidad propios de una norma jurídica y, por ende, exigibles para que su infracción pueda constituir la conducta desleal del art. 15 de la LCD. Como ha declarado el Tribunal Supremo (STS de 24 de Julio de 2012, recurso 1404/2009 (ECLI:ES:TS:2012:5929):

“Para que una conducta pueda considerarse acto de competencia desleal al amparo del art. 15.1 LCD, en primer lugar, es necesario que se haya infringido

una norma jurídica que, si bien no necesariamente debe gozar de rango legal, sí que debe reunir los caracteres de imperatividad, generalidad y coercibilidad”.

- (98) Por otro lado, debe señalarse que la aplicación del art. 4 LCD debe interpretarse sobre la base de la jurisprudencia que sintetiza la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Primera) de 19 de junio de 2013, recurso de casación 614/2011 (ECLI:ES:TS:2013:4598) con arreglo a la cual, para que un acto contrario a la buena fe sea constitutivo de un acto de competencia desleal es preciso tener en cuenta que se trata de un supuesto autónomo de competencia desleal, de manera que su aplicación no resultará procedente cuando la conducta enjuiciada pueda resultar comprendida bajo otro tipo de acto de competencia desleal, ya que la jurisprudencia no permite considerar la vulneración de la buena fe como una vía subsidiaria.
- (99) En segundo lugar, a diferencia de lo que sostiene la PR, esta Sala considera que no resulta posible acreditar de forma general que las pequeñas y medianas empresas solicitantes de los préstamos tuviesen en todo caso la condición de consumidores, a los efectos del artículo 4.1, segundo inciso, de la LCD.
- (100) El art. 4 LCD tiene dos cláusulas o subtipos: el primer subtipo rige con carácter universal y no resulta únicamente aplicable a las relaciones con los consumidores. El segundo, específico para las relaciones con los consumidores, tiene su origen en la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, por la que se modifica el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para la mejora de la protección de los consumidores y usuarios.
- (101) El segundo subtipo establece un umbral para la existencia de una práctica desleal más bajo cuando se trata de consumidores y usuarios que en el resto de casos.
- (102) La propuesta de resolución elevada por la DC (párrafo 208) sí considera que las conductas se habrían producido en el marco de las relaciones con consumidores y usuarios, en la medida en la que las pymes actuarían como clientes de las entidades financieras.
- (103) Esta Sala, sin embargo, no considera que pueda efectuarse esta conclusión general.
- (104) En principio, las pymes no estarían incluidas dentro del concepto general de consumidor y usuario definido en el artículo 3 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. Ni son *personas físicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión* (apartado

1), ni personas jurídicas *que actúen sin ánimo de lucro en un ámbito ajeno a una actividad comercial o empresarial* (apartado 2).

- (105) En resumen, el análisis sustantivo de las conductas puede considerarse análogo: la valoración de si las entidades investigadas incumplieron algunas de las condiciones establecidas para la comercialización de los préstamos ICO Covid y si, por ello, compitieron deslealmente. Ahora bien, esta Sala considera que este análisis debe producirse en el marco del artículo 15 de la LCD y no del artículo 4 de la LCD.

b. La consideración de las normas de comercialización de los préstamos ICO Covid como normas de carácter concurrencial

- (106) Los dos primeros apartados del artículo 15 de la LCD prevén dos submodalidades de acto de competencia desleal por infracción de normas:

“1. Se considera desleal prevalerse en el mercado de una ventaja competitiva adquirida mediante la infracción de las leyes. La ventaja ha de ser significativa.

2. Tendrá también la consideración de desleal la simple infracción de normas jurídicas que tengan por objeto la regulación de la actividad concurrencial.”

- (107) La finalidad del ilícito concurrencial tipificado en el artículo 15 LCD es reprimir aquellas infracciones del ordenamiento jurídico que alteren las condiciones de igualdad en que deben participar las empresas en un determinado mercado. Esta alteración o ventaja es exigible tanto en el supuesto del apartado 1 como del apartado 2 del artículo 15 LCD. De manera que ambos responden a una misma finalidad o fundamento.

- (108) Así lo ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁸⁶, que ha matizado que los dos apartados del artículo 15 de la Ley de Competencia Desleal tienen un mismo fundamento: asegurar la igualdad de las condiciones en que operan los competidores, lo que denomina “*par conditio concurrentium*”.

- (109) Conforme a la jurisprudencia citada, aunque ambos subtipos del art. 15 LCD respondan a una misma finalidad, el nivel de prueba exigido en cada caso es distinto. En los casos de infracciones de normas “*que tengan por objeto la regulación de la actividad concurrencial*” a los solos efectos del artículo 15.2, será suficiente acreditar la existencia de la infracción. En el supuesto previsto en el

⁸⁶ Sentencias del Tribunal Supremo (Sala 1ª) de 17 de mayo de 2017, recurso de casación 2225/2014; de 7 de marzo de 2012, recurso de casación 481/2009 y de 3 de marzo de 2017, recurso de casación 779/2014.

artículo 15.1, es precisa la justificación adicional de que se ha producido una prevalencia de la ventaja competitiva *significativa* obtenida mediante la infracción de las normas porque, en principio, la obtención de la ventaja no es consecuencia “natural” de una simple infracción de ese tipo de normas.

(110) Sin embargo, aunque la finalidad de ambas normas es la misma, lo cierto es que la consecuencia jurídica difiere claramente en los casos en los que nos hallemos ante infracciones de normas cuyo objeto directo es la regulación de una actividad comercial. En estos casos, no será necesario apreciar que, como consecuencia del incumplimiento normativo, se ha obtenido una ventaja competitiva significativa: la simple conculcación de una norma reguladora de la actividad comercial se reputará por sí misma desleal.

(111) En este caso, la incardinación de las conductas investigadas en este expediente debería partir de discernir si nos hallamos o no ante un caso en el que se hayan infringido “*normas jurídicas que tengan por objeto la regulación de la actividad concurrencial*”.

(112) La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª) de 17 mayo de 2017 dictada en el recurso de casación 2225/2014 (ECLI:ES:TS:2017:1922) dice:

*“La conducta desleal prevista en este apartado segundo del artículo 15 de la Ley de Competencia Desleal consiste en la infracción de normas que tengan por objeto la regulación de la actividad concurrencial. Ha de entenderse por tales aquellas normas que, al margen de su naturaleza civil o administrativa, **configuran de forma directa la estructura del mercado y las estrategias y conductas propiamente concurrenciales de los agentes que operan en el mismo**, dirigidas a promover o asegurar las prestaciones propias o de un tercero. Es irrelevante, a estos efectos, cuáles hubieran sido los objetivos perseguidos por el legislador al establecer la norma concurrencial y cuál sea la justificación que, en su caso, proceda para la limitación de la competencia mediante la acción del legislador”.*

(113) Además, la calificación de una norma como concurrencial no puede realizarse prescindiendo de una interpretación sistemática de la LCD, de una interpretación que integre el artículo 15.2 dentro de la finalidad general de la LCD. Y a estos efectos debe tenerse en cuenta el artículo 2 LCD, que en sus apartados 1 y 2 define el ámbito de aplicación de la LCD señalando:

*“1. Los comportamientos previstos en esta Ley tendrán la consideración de actos de competencia desleal siempre que se realicen **en el mercado y con fines concurrenciales**.*

2. Se presume la finalidad concurrencial del acto cuando, por las circunstancias en que se realice, se revele objetivamente idóneo para

promover o asegurar la difusión en el mercado de las prestaciones propias o de un tercero.”

- (114) Teniendo en cuenta los precedentes aplicables y la interpretación sistemática que ha de regir en la aplicación del artículo 15 LCD, cabe concluir que las normas que disciplinan la actuación de las entidades financieras en la concesión de los “Préstamos ICO” son normas *concurrentiales* de las previstas en el artículo 15.2, en la medida en que modelan las estrategias concurrentiales de los operadores económicos para promover la difusión de sus prestaciones (seguros y otros productos financieros). Condicionan de lleno la posibilidad de promover la comercialización de los propios productos y limitan una posible estrategia de ventas que, en ausencia de tal prohibición estaría permitida.
- (115) Estas consideraciones son las que abonan la conclusión de esta Sala de calificar las normas ICO COVID como normas que disciplinan la actividad concurrential en el sentido del artículo 15.2 LCD.
- (116) Ello implica que para acreditar la concurrencia del acto de competencia desleal tipificado en el artículo 15 LDC no sería precisa la prueba de la adquisición de una ventaja competitiva significativa, sino que bastaría con acreditar la infracción de la norma jurídica.

5.2.1.2. Valoración sobre la existencia de actos de competencia desleal

- (117) Una vez establecido que el tipo de acto de competencia desleal en el que deben encajarse las conductas aquí investigadas es la infracción de normas prevista en el artículo 15.2 LCD, debe analizarse si concurren los elementos para su aplicación.
- (118) Para ello, es preciso distinguir entre las diferentes conductas investigadas en este expediente, a saber: (i) la venta condicionada o vinculada, (ii) refinanciación (iii) y venta combinada o “con ocasión” la comercialización de los préstamos.

5.2.1.2.1. Análisis de las posibles conductas de venta condicionada o vinculada

- (119) La Dirección de Competencia considera acreditados una serie de actos de competencia desleal relacionados con el establecimiento de vinculaciones a la contratación de préstamos ICO Covid. La valoración por esta Sala de esta cuestión exige analizar dos cuestiones diferentes:

a. Entrada en vigor de la prohibición

- (120) La “*prohibición de que las entidades condicionen la concesión de un préstamo avalado a la contratación por parte del cliente de otros productos*” se establece por primera vez de forma expresa en el ACM de 10 de abril de 2020, en vigor desde su publicación en el BOE el 11 de abril.
- (121) Sin embargo, es cierto que desde el 3 de abril hasta el 11 de abril, la prohibición de venta condicionada ya estaba prevista en el contrato tipo, era conocida y aceptada expresamente por las entidades investigadas y constituía una condición necesaria para la comercialización de los préstamos bajo esta línea de avales.
- (122) En consecuencia, aunque la incorporación al acuerdo del Consejo de Ministros sea posterior, no cabe afirmar que la realización de ventas vinculadas o condicionadas estuviese permitida desde el 3 de abril de 2020 para las entidades que suscribieron el contrato tipo con el ICO y aceptaron esta condición.

b. Valoración de los actos de competencia desleal por venta condicionada

- (123) Como se ha indicado en los párrafos (43) a (50) la DC considera acreditados una serie de supuestos de competencia desleal por venta vinculada o condicionada.
- (124) En concreto, se trata de seis actos concretos (uno de CAIXABANK, BANCO SABADELL y BANKIA y tres de BANCO SANTANDER), acreditados mediante la documentación adicional aportada junto con las quejas en el Buzón ICO Covid de la CNMC.
- (125) Sin embargo, respecto de tres de estos actos -mencionados en los párrafos (43), (44) y (48)- realizados en el mes de marzo de 2020 y en el mes de abril de 2020, aunque sin especificar la fecha, no cabe acreditar con suficiente grado de certeza que se realizasen con posterioridad a la entrada en vigor de la prohibición.

5.2.1.2.2. Análisis de las posibles conductas de refinanciación deudas preexistentes

- (126) La Dirección de Competencia considera acreditados una serie de actos de competencia desleal relacionados con la refinanciación de créditos preexistentes con ocasión de la concesión de préstamos ICO Covid. La valoración por esta Sala de esta cuestión exige de nuevo analizar dos cuestiones diferentes:

a. Entrada en vigor de la prohibición

- (127) La prohibición de “*refinanciaciones, restructuraciones, renegociaciones, o las renovaciones de préstamos vivos* ” se establece por primera vez de forma expresa en el ACM de 28 de julio de 2020, en vigor desde su publicación en el BOE el 29 de julio.
- (128) Sin embargo, es cierto que desde el 3 de abril hasta el 11 de julio la prohibición de refinanciación ya estaba prevista en el contrato tipo, era conocida y aceptada expresamente por las entidades investigadas y constituía una condición necesaria para la comercialización de los préstamos bajo esta línea de avales.
- (129) En consecuencia, aunque la incorporación al acuerdo del Consejo de Ministros sea posterior, no cabe afirmar que la realización refinanciaciones estuviese permitida desde el 3 de abril de 2020 para las entidades que suscribieron el contrato tipo con el ICO y aceptaron esta condición.

b. Valoración de los actos de competencia desleal por refinanciación

- (130) La DC considera acreditado que, entre abril y mayo de 2020, BANCO SABADELL y BANKIA habrían utilizado, en los tres casos que aquí se citan en los párrafos (54) (55) y (56), los préstamos y otras operaciones de financiación ICO Covid concedidos a determinados clientes para cancelar anticipadamente, de manera total o parcial, operaciones de financiación vivas entre estos clientes y el banco.
- (131) Esta Sala coincide con la valoración efectuada por la Dirección de Competencia, sin perjuicio de entender que en el caso del acto de refinanciación realizado el 2 de abril (párrafo (54) se habría producido con carácter previo a la entrada en vigor de la prohibición.

5.2.1.2.3. Análisis de las posibles conductas de venta combinada o “con ocasión” de la concesión de los préstamos

- (132) Procede por último valorar si se ha acreditado la comisión de algún acto de competencia desleal como consecuencia de la vulneración por alguna de las entidades investigadas de la prohibición de venta combinada de productos adicionales o “con ocasión” de la comercialización de los préstamos ICO Covid.
- (133) Es preciso señalar con carácter previo que esta Sala ha considerado precisa la realización de actuaciones complementarias precisamente para poder efectuar una valoración completa y precisa sobre la existencia de estas prácticas. De forma adicional a las diligencias practicadas por la Dirección de Competencia, se ha

considerado imprescindible adquirir un conocimiento directo de las quejas y reclamaciones presentadas, no sólo ante la CNMC, sino ante otros organismos públicos (ICO y Banco de España), así como profundizar en el análisis y sistematización de la información de las entidades investigadas en relación con la contratación de productos adicionales.

- (134) Sentada esta cuestión previa, pasamos a valorar la posible concurrencia de actos de competencia desleal por la realización de venta combinada.

a. Premisa: la prohibición de venta combinada no puede considerarse una prohibición absoluta de comercialización de productos adicionales

- (135) Esta Sala, tras un análisis exhaustivo de todos los elementos de juicio incorporados al expediente, considera esencial para el análisis de este supuesto de competencia desleal ventilar una cuestión previa: el carácter absoluto o no de la prohibición de venta combinada o “con ocasión” de la comercialización de los préstamos ICO Covid.

- (136) Esto es, debe dirimirse si las entidades financieras tenían absolutamente prohibido vender en un mismo periodo de tiempo y a los mismos clientes productos adicionales a los préstamos ICO Covid o si, por el contrario, esta prohibición operaba de forma relativa.

- (137) A este respecto resulta esencial tener en cuenta la interpretación del ICO, a petición de CAIXABANK, sobre el alcance que debe tener la prohibición de la venta de productos adicionales “con ocasión de la concesión de préstamos” vigente con posterioridad a la entrada en vigor del Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de abril de 2020”.

- (138) El ICO valida por correo electrónico la interpretación de la entidad, según la cual

“Entendemos que esto no es una prohibición absoluta de venta de productos y servicios financieros, y mantendremos la venta de este tipo de productos bajo petición expresa de nuestros clientes con controles reforzados de vigilancia en su contratación para evitar que se den casos de venta cruzada condicionando la concesión del aval ICO.”

- (139) CAIXABANK acreditó su afirmación mediante un correo electrónico del ICO en respuesta a una consulta planteada por el banco sobre las ventas combinadas⁸⁷, en el que el ICO confirma a dicha entidad que la Adenda de 13 de abril de 2020 no supone una prohibición absoluta de venta de productos y servicios financieros, ya

⁸⁷ Documentación aportada por Caixabank (folios 4804 a 4805).

que la entidad tenía que seguir funcionando para atender las necesidades bancarias de los clientes, siempre que no se condicionaran a la operación de aval.

- (140) De conformidad con lo expuesto, parece claro que la mera contratación adicional no es una infracción de la normativa reguladora de los préstamos, pues la vulneración o no de la prohibición dependerá de la forma en la que se haya efectuado la contratación del producto adicional y, más en concreto, de si ésta es o no a voluntad del contratante del préstamo o como consecuencia de una labor de comercialización activa.

b. Fecha de entrada en vigor de la prohibición de venta combinada o “con ocasión” de la comercialización de los préstamos

- (141) El marco normativo regulatorio de las condiciones de los préstamos ICO-COVID, fue un marco jurídico extremadamente cambiante con numerosas modificaciones en un corto espacio de tiempo.
- (142) Dentro de esa rápida sucesión de cambios, es preciso en primer lugar delimitar el momento a partir del cual existe una prohibición de venta combinada o “con ocasión de” la formalización de los préstamos ICO COVID. Esta fecha a partir la cual entra en vigor la citada prohibición es el 11 de abril de 2020.
- (143) La normativa es muy clara: el artículo 29 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, que crea esta línea de avales, dice que *“Las condiciones aplicables y requisitos a cumplir, incluyendo el plazo máximo para la solicitud del aval, se establecerán por Acuerdo de Consejo de Ministros, sin que se requiera desarrollo normativo posterior para su aplicación”*.
- (144) El primer Acuerdo del Consejo de Ministros que fija las condiciones (de 25 de marzo, publicado el 26 de marzo de 2020), no establece previsión alguna en relación con la venta vinculada ni de la venta combinada. Es el Acuerdo del Consejo de Ministros del 10 de abril de 2020, publicado en el BOE al día siguiente, el que establece expresamente la prohibición de que las entidades *“no podrán comercializar otros productos con ocasión de la concesión de préstamos cubiertos por este aval público ni condicionar su concesión a la contratación por parte del cliente de otros productos.”*

c. Inexistencia de prueba directa o indiciaria que permita acreditar con suficiente grado de certeza que la contratación de productos adicionales se realizó vulnerando la prohibición

- (145) Del examen exhaustivo de las actuaciones practicadas durante la instrucción y de las diligencias complementarias acordadas, esta Sala no puede concluir, con el grado de certeza exigible en un procedimiento sancionador, que las entidades investigadas hayan incumplido la prohibición de venta combinada.
- (146) Tal y como se señala en los hechos acreditados de esta resolución (apartados 4.3.3.1 y 4.3.3.2) y en el Acuerdo de resultados de fecha 10 de mayo de 2023, resulta pacífico que las entidades investigadas realizaron un número considerable de contrataciones de productos adicionales en un mismo periodo y con los mismos sujetos con quienes contrataron los préstamos ICO Covid.
- (147) Esta Sala, para realizar un análisis sistemático de esa coincidencia temporal y subjetiva en la contratación, requirió a las entidades investigadas la información adicional con un criterio homogéneo entre ellas, consistente en identificar todos los productos adicionales contratados por los tomadores de préstamos ICO Covid entre los 10 días anteriores y los 30 posteriores a la concesión del préstamo ICO Covid. Asimismo, la información recibida con este criterio establecido por la Sala fue cotejada con la que ya obraba en el expediente como consecuencia de la labor de investigación realizada por la DC. Todo ello se produce en un contexto de evolución dinámica de los datos, empleando esta Sala criterios adicionales a los utilizados por la DC en sus actuaciones complementarias.
- (148) El resultado de esta labor es el expresado, en síntesis, en las tablas reflejadas en los puntos 4.3.3.1 y 4.3.3.2, que se han incorporado a los hechos acreditados.
- (149) Ahora bien, la mera existencia acreditada de la contratación adicional no es suficiente para entender cometida la infracción de la norma y, por ende, del acto de competencia desleal.
- (150) Como hemos señalado, para que tenga lugar una vulneración de la prohibición de venta combinada sería necesario demostrar que la contratación de los productos adicionales no respondió a una solicitud por parte del cliente.
- (151) Debe tenerse en cuenta que la norma establece que las entidades no podrán *“comercializar otros productos con ocasión de la concesión de préstamos cubiertos por este aval público ni condicionar su concesión a la contratación por parte del cliente de otros productos”*.

- (152) Lo que resultaba prohibido para las entidades financieras era realizar una comercialización activa de otros productos “con ocasión de”. Sin embargo, la prohibición no alcanzaba a la posibilidad de realizar una contratación a solicitud del cliente.
- (153) Por ello, para que tuviese lugar un acto de competencia desleal tipificado en el artículo 15.2 en relación con esta clase de operaciones sería necesario demostrar, bien que el cliente había solicitado la contratación del producto (lo cual permitiría descartar la existencia de acción comercial) bien la existencia de una acción comercial por parte de la entidad para procurar esa contratación.
- (154) Al no existir prueba directa sobre cómo tuvieron lugar estas contrataciones, cabe acudir a la prueba indiciaria, admisible bajo ciertos requisitos en defecto de prueba directa en los procesos penales y también, como es el caso, en los procedimientos de carácter sancionador.
- (155) La acreditación de la prueba indiciaria exige la concurrencia de tres elementos: una afirmación base o indicio; una afirmación consecuencia y un enlace lógico y racional entre el primero y el segundo de los elementos que lleva a la condena por la suma de los indicios plurales⁸⁸.
- (156) En una aproximación práctica, en supuestos recientes de aplicación del artículo 3 de la LDC por esta Comisión (S/0013/20 AUDAX), la prueba indiciaria se ha construido sobre la base del enlace de un conjunto de elementos: quejas y reclamaciones masivas de clientes, denuncias numerosas de competidores, traslados de clientes acreditados y actuación de organismos con competencias en la materia, entre otros. Desde un prisma similar, esta Sala ha valorado los elementos de convicción obrantes en el expediente. No concurre en el presente expediente, por ejemplo, la existencia de denuncias de competidores, ni tampoco han intervenido los organismos competentes.

⁸⁸ Sentencia del TJUE de 6 de diciembre de 2012, As. C 441/11 P, a la que se remite la sentencia del TS de 14 de marzo de 2018, rec. casación 1216/2015, confirmando la sentencia de la AN de 27 de febrero de 2015, rec. 193/2011, dictadas ambas en el ámbito del Expte. S/0086/08 Peluquería Profesional. Debe recordarse también que tanto la doctrina del Tribunal Constitucional, como la del TS, han reconocido la validez de la prueba indiciaria para desvirtuar la presunción constitucional de inocencia (ver, entre las más recientes, las SSTS 500/2015, de 24 de julio y 797/2015, de 24 de noviembre, así como las SSTC 133/2014, de 22 de julio y 146/2014, de 22 de septiembre). A falta de prueba directa de cargo, la prueba indiciaria también puede sustentar un pronunciamiento condenatorio siempre que se cumplan determinados requisitos: a) el hecho o los hechos base (indicios) han de estar plenamente probados; b) los hechos constitutivos del delito (o, en su caso, infracción) deben deducirse precisamente de estos hechos base; c) este razonamiento debe estar asentado en las reglas del criterio humano o de la experiencia común.

a. Las quejas y reclamaciones no se refieren a la práctica de la venta combinada o “con ocasión” de la concesión de los préstamos

- (157) En el expediente constan acreditadas una serie de quejas y reclamaciones presentadas por pymes en relación con las conductas investigadas en este expediente.
- (158) Sin embargo, ninguna de las quejas y reclamaciones incorporadas al expediente se refiere directamente a esta práctica de venta combinada, sino a la venta condicionada o vinculada o a la refinanciación.

b. La falta de actuación represiva o declaración de infracción por parte de los organismos públicos competentes: Banco de España e Instituto de Crédito Oficial

- (159) Adicionalmente a lo anterior, que ya impediría dar por acreditado que las contrataciones de productos adicionales vulneraban la prohibición de venta combinada, debe señalarse que no consta que ninguno de los organismos públicos competentes sancionase o iniciara procedimientos sancionadores por esta práctica. Una cuestión que resulta relevante en un contexto de extrema dificultad probatoria, y tratándose de la violación de una norma jurídica reguladora de una actividad comercial, no ayuda a la demostración de la infracción la falta de actuaciones por parte de los organismos competentes en la materia.
- (160) La particularidad de los actos de competencia desleal por infracción de normas reside en que el órgano competente para apreciar la existencia de un acto de competencia desleal no es el mismo órgano que ha de apreciar la existencia de la vulneración de la norma conculcada.
- (161) Esta Sala ha de formar convicción sobre si hay indicios de la infracción de normas (presupuesto para la aplicación del artículo 15.2), con la particularidad de que se trata de normas cuya aplicación no le compete, habida cuenta de que la CNMC no es una institución de supervisión financiera o bancaria.
- (162) En materia de competencia desleal no existe un sistema de prejudicialidad que hubiera permitido a esta Sala abordar la cuestión a resolver partiendo de hechos o infracciones declarados probados por las correspondientes entidades de supervisión. A pesar de que tal prejudicialidad no existe, esta Sala no puede permanecer ajena al hecho de que no tuvo lugar intervención alguna por parte de las citadas entidades de supervisión.

(163) Esta ausencia de intervención por parte de las entidades de supervisión financiera y, por ende, la ausencia de pronunciamiento previo al respecto aconseja un posicionamiento prudente a esta Sala, que no puede dar por acreditados unos incumplimientos de la normativa financiera de los créditos ICO en supuestos dudosos o cuestionables, como es el caso aquí suscitado.

(164) En esta misma línea, la sentencia de la Audiencia Provincial de La Rioja de 30 de diciembre de 1997, (recurso 573/1996) con ocasión del enjuiciamiento de un posible acto de competencia desleal por parte de la jurisdicción civil consistente en la infracción de normas de carácter administrativo (prestación de servicios funerarios sin la correspondiente autorización municipal) señaló:

*“(...) debe dilucidarse en este proceso, si con la normativa aplicable y vigente en dicho momento los actos ejecutados por la entidad demandada infringieron las disposiciones que otorgaron el derecho del concesionario a explotar de manera exclusiva los servicios funerarios, adjudicados por el Ayuntamiento de Logroño. (...) la respuesta a este interrogante debe ser negativa, acogiéndose al efecto las tesis de la parte demandada, que ya refleja la sentencia de instancia. Para llegar a esta conclusión debe tenerse presente que la **violación normativa en este tipo de procesos merece el tratamiento de una cuestión o un presupuesto de hecho**, pesando sobre quien la alega, por aplicación del artículo 1214 del Código Civil, la prueba de su existencia. Ni que decir tiene, que **los supuestos dudosos o cuestionables**, han de quedar fuera del ámbito de protección de la Ley especial, debiendo rechazarse la protección de la Ley en aquellos casos en que no ha quedado palmaria y fehacientemente acreditada la infracción de leyes denunciada. En el presente, se trata de interpretar una norma restrictiva de la competencia, lo cual obliga a acrecentar esta **actitud cautelosa**, máxime cuando en nuestro ordenamiento jurídico existe un principio general de libertad de empresa, y por ende de libre competencia, y cualquier norma limitativa ha de ser objeto de la más estricta interpretación.”*

(165) Esta Sala acordó precisamente como diligencia complementaria la solicitud de información al Banco de España y al ICO sobre este extremo. Se ha incorporado a este expediente su visión como organismo público regulador de la actividad financiera y bancaria y del encargado de la gestión de esta línea de avales. Ninguno de ellos refiere siquiera el inicio de algún tipo de actuación por estas conductas en el marco de sus competencias.

(166) De hecho, ninguna reclamación, sobre cualquiera de las conductas investigadas en este expediente (no sólo la venta combinada) ha dado lugar ni siquiera a la apertura de un procedimiento por el Banco de España: sólo una queja por venta condicionada llegó al Banco de España y éste lo archivó por no haberse presentado previamente ante el SAC de la entidad de crédito.

- (167) El Banco de España carece de competencia general para la supervisión normativa específica sobre el programa de avales ICO-COVID 19, que no tuvo la consideración de normativa de ordenación y disciplina, y que previó su instrumentación mediante acuerdos Entidades-ICO.
- (168) Habría sido el ICO, por lo tanto, el competente para resolver las incidencias prácticas que fuesen surgiendo. En consecuencia, el Banco de España remitió al ICO la mayor parte de las reclamaciones recibidas (136 de las 151 reclamaciones recibidas en el año 2020).
- (169) El Banco de España sí reconoce una competencia específica de supervisión en lo referente a la transparencia de la financiación subyacente a esta línea de avales. Sin embargo, en el año 2020 sólo habría recibido 15 reclamaciones por esta cuestión, de las que sólo una, como se ha señalado anteriormente, se refería a la vinculación de productos a la financiación avalada.
- (170) En cuanto al ICO, éste recibió 16 quejas o reclamaciones por la venta de productos asociados y 21 por la utilización de los fondos ICO para refinanciar deudas existentes. En relación con estas reclamaciones, el ICO no instó ningún tipo de procedimiento o actuación formal, sino que se limitó, en algunos casos, a establecer contactos con las entidades a la vista de las reclamaciones para corregir la situación. El Anexo I de la presente Resolución recoge el detalle de las mismas.
- (171) La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, incluso, valida de forma específica la actuación de CAIXABANK en relación con la posible existencia de venta vinculada.⁸⁹

c. Tampoco la actuación de entes terceros representativos arroja indicios sobre la existencia de venta combinada

- (172) Igualmente, tampoco ninguno de los entes con diferente representatividad (consumidores, pequeños empresarios, corredores de seguros...) que han intervenido en este expediente ha puesto de relevancia de forma explícita o especialmente intensa la existencia de prácticas de venta combinada por parte de las entidades investigadas.
- (173) OCU habla de quejas de vinculaciones con Caixabank y Santander, aunque sólo aporta una en concreto respecto de Caixabank; FACUA dice que no tiene quejas porque excede de su ámbito, al no tratarse de operaciones con consumidores, y sólo conoce del tema por redes sociales; PIMEC informa sobre su estudio sobre los

⁸⁹ Folio 4222.

créditos ICO y únicamente refiere de forma indirecta que recibió algunas quejas sobre las vinculaciones, pero carecen de concreción. Más adelante identifica 6 quejas (4 de ellas dirigidas a CAIXABANK, las otras dos sin especificar la entidad).

- (174) ASUFIN dice que en una primera fase sí se recibieron quejas, principalmente de Caixabank. Sin embargo, tras la rápida actuación del ICO señala que no ha recibido ninguna queja más, ni tiene constancia de que finalmente se haya producido esta mala praxis; UATAE remitió 15 correos electrónicos de queja (numerados correlativamente), algunos de los cuales no identifican la entidad, y de otros no se desprende que se refiera la problemática suscitada en este expediente.
- (175) La Asociación Española de Corredurías de Seguros y Reaseguros (ADECLOSE) remitió información en respuesta al requerimiento de la DC sobre denuncias relacionadas con los préstamos ICO COVID y, en particular, con la vinculación a los seguros. En total, se relacionan 30 denuncias, y la información no está íntegramente documentada, hay documentos que apuntan a las mismas prácticas objeto del expediente. Por ejemplo, exigencia de seguro de vida por parte de Caixabank, cancelación de un seguro previo porque el cliente tiene que hacer un seguro para el ICO con Caixabank, también en relación con el Banco de Santander. Y el Consejo General de los Colegios de Mediadores de Seguros afirma no haber obtenido, ni ellos ni ninguno de los colegios nacionales, ninguna queja por estas conductas.

d. Sobre la convicción de las entidades investigadas de que, antes del 10 de abril, no constituía práctica prohibida la venta combinada

- (176) La venta combinada de seguros y otros productos se prohibió expresamente en el ACM de 10 de abril de 2020 que, entre otras cuestiones, prevé en su Anexo I, que las entidades apliquen los mejores usos y prácticas bancarias y **no puedan comercializar otros productos con motivo de la concesión de préstamos cubiertos por el aval, ni condicionar su concesión a la contratación por el cliente de otros productos**. Las condiciones adicionales establecidas en dicho ACM fueron incorporadas a la adenda al Contrato Línea ICO Avaes Covid-19 publicada el 13 de abril de 2020 que señala igualmente que las entidades han de aplicar *“los mejores usos y prácticas bancarias en beneficio de los clientes y **no podrán comercializar otros productos con ocasión de la concesión de operaciones financieras cubiertas por este aval público, ni condicionar su concesión a la contratación por parte del cliente de otros productos**”*⁹⁰.

⁹⁰ Cláusula Cuarta (Derechos y obligaciones de las entidades)

- (177) Dado que la fecha de entrada en vigor fue el 11 de abril de 2020, antes de esa fecha, las entidades bancarias no se veían afectadas por esta prohibición y así lo han manifestado en el curso de la instrucción realizada.
- (178) Las alegaciones de las entidades investigadas corroboran que no tenían la convicción de que, con anterioridad a la prohibición de 10 de abril de 2020, esta práctica estaba prohibida. Por ello, estas entidades entendieron que dicha práctica estaba permitida a la hora de comercializar las operaciones de financiación ICO Covid y que, por tanto, continuasen aplicando la política comercial que venían desarrollando hasta ese momento.

e. Adopción de medidas internas de cumplimiento de la normativa por parte de las entidades investigadas

- (179) Otros de los elementos que han de servir de base a esta Sala para formar convicción es que todas las entidades investigadas han acreditado haber puesto en marcha medidas orientadas a hacer cumplir la normativa que rige la concesión de los préstamos ICO Covid.
- (180) El análisis detallado de todas y cada una de estas medidas ha sido expuesto en el apartado de “Hechos acreditados” para cada una de las entidades investigadas.
- (181) En el caso de Caixabank, las medidas implementadas se han detallado en los párrafos (61) y siguientes, en el caso del Sabadell (72) y siguientes, Santander (80) y siguientes y Bankia (82) y siguientes.
- (182) Todas las entidades investigadas han aportado documentación interna⁹¹ que acredita que las entidades incoadas remitieron instrucciones a sus redes comerciales a fin de informarles de las prohibiciones, en los términos que se indica en el apartado 4.4. de esta resolución.
- (183) Para esta Sala, la efectiva implementación de estas medidas de detección y control de incumplimientos de la normativa ICO Covid por parte de la red de oficinas comerciales de las entidades investigadas es difícilmente compatible con vulneraciones de la normativa.

⁹¹. Folios 331 a 334, 2754 a 2766, 3079 a 3103, 3178 a 3199, 3603-3639, 4831 a 4833, 5009 a 5012, 5050 a 5060, 5061 a 5318 y 5324 a 5347.

5.2.2. Sobre el falseamiento de la libre competencia

- (184) La aplicación conjunta de los artículos 3 y 5 de la LDC exige que para que la autoridad de competencia pueda imponer una sanción por este tipo sea preciso acreditar, al menos, que la competencia haya quedado significativamente afectada.
- (185) La acreditación del segundo elemento del tipo del artículo 3 de la LDC hace necesario determinar si las conductas analizadas tienen *“un potencial de distorsión de la competencia que implique una afectación del interés público tutelado”*⁹².
- (186) Tal y como, expuso la extinta CNC⁹³, existen una serie de factores que deben tomarse en consideración al analizar la afectación al interés público:

“[A]nte una denuncia de infracción del artículo 3 de la LDC, el órgano de instrucción debe analizar, antes que nada, la concurrencia del presupuesto de la afectación al interés público, teniendo para ello en cuenta factores como la naturaleza de la conducta, la estructura del mercado, el bien o servicio afectado, etc.; es decir, el contexto jurídico y económico afectado, de suerte que si tras este análisis no se aprecian indicios de que la conducta sea apta para falsear la competencia efectiva, no sólo resulta superfluo que se realice una calificación jurídica de la conducta desde la óptica del Derecho contra la competencia desleal, sino que tal calificación carece de toda relevancia jurídica en la medida en que no concurre el presupuesto que habilita a la Autoridad de Competencia para sancionar actos de competencia desleal”.

- (187) Asimismo, en línea con la jurisprudencia del Alto Tribunal⁹⁴, el artículo 3 LDC sólo será aplicable *“cuando la propia entidad de la conducta o las circunstancias concurrentes en su realización -piénsese, por ejemplo, en la posición de dominio o significación relativa de la empresa que la lleva a cabo, la situación del mercado en el momento de los hechos, la virtualidad de la conducta enjuiciada para obstaculizar el acceso o la permanencia de competidores en el mercado, u otras circunstancias o factores semejantes- permitan afirmar la existencia de un falseamiento de la competencia con afectación del interés público”.*
- (188) En el apartado anterior han quedado expuestas de manera motivada las razones por las que esta Sala descarta la existencia general de un ilícito tipificado en el artículo 15.2 de la LCD. Únicamente se reconoce la existencia acreditada de actos

⁹² Resoluciones de la CNC de 11 de junio de 2012 en el expediente S/0304/10 ENDESA y de 17 de septiembre de 2013 en el expediente S/410/12 ASCENSORES-2.

⁹³ Resolución de la CNC de 15 de diciembre de 2011 en el expediente S/0350/11-Asistencia en carretera.

⁹⁴ STS núm. 1436/2018 de 1 octubre (Roj STS 3334\2018) que confirma la Resolución de la CNC de 17 de septiembre de 2013 en el expediente S/0410/12 ASCENSORES 2.

aislados de competencia desleal por conductas de venta condicionada o vinculada y refinanciación.

- (189) En cualquier caso, a juicio de esta Sala, tampoco concurren los elementos suficientes para entender que, de haberse acreditado la existencia de actos de competencia desleal, se habría producido un falseamiento de la competencia significativo, a los efectos de los artículos 3 y 5 de la LDC.
- (190) Aunque no se ha realizado en la PR un análisis específico de esta cuestión, sí debe descartarse que la concurrencia de varios casos aislados de refinanciación y venta condicionada o vinculada pueda generar la necesaria afectación significativa.
- (191) Tampoco de las diligencias practicadas en este expediente cabe concluir con exactitud cuál es el peso de los concretos supuestos de venta de productos adicionales analizada en relación con el total de productos análogos vendidos en las mismas fechas en el mismo mercado. Ahora bien, sí se ha realizado por la DC un cálculo del impacto que la comercialización coetánea de seguros y préstamos ICO Covid podría haber tenido en el mercado de mediación de seguros, relacionando la cifra aportada por cada entidad incoada de ingresos o margen obtenido por la comercialización de productos contratados de forma coetánea a la formalización de los préstamos ICO Covid⁹⁵, con la cifra de ingresos afectos a la actividad de mediación en el mercado, aportada por la DGSFP para los años 2020 y 2021⁹⁶.
- (192) Así, los ingresos reportados por CAIXABANK supondrían el 0,01% del total de ingresos afectos a la mediación de seguros en el mercado en 2020 y el 0,02% en 2021; en el caso de BANCO SABADELL, el 0,02% en 2020 y el 0,01% en 2021; y en el caso del BANCO SANTANDER, el 0,03% en 2020 y el 0,01% en 2021.
- (193) Asimismo, aunque se trata sólo de un elemento de convicción, lo cierto es que ninguna empresa del ámbito de los seguros ha actuado en este expediente ni como denunciante ni ha coadyuvado de ninguna manera para la imposición de una sanción.
- (194) Asimismo, tampoco la Asociación Española de Corredurías de Seguros y Reaseguros⁹⁷ ni el Consejo General de los Colegios de Mediadores de Seguros⁹⁸ han manifestado una especial preocupación por esta investigación.

⁹⁵ Folios 4779, 4793, 4863 y 5400.

⁹⁶ Folios 5500 a 5501.

⁹⁷ Folio 1856.

⁹⁸ Folios 1430, 2673 y 2674.

- (195) Finalmente, ha de señalarse, tal y como se recoge en los párrafos 278 a 283 de la propuesta de resolución de la DC, que la intervención de la CNMC con la puesta en marcha del buzón covid, el inicio de un período de información reservada a efectos de investigar las primeras quejas recibidas y la publicidad dada y mantenida a la investigación emprendida, pudo razonablemente tener un efecto, si no preventivo, sí neutralizador de tales prácticas, o al menos, de que las mismas se produjeran de forma generalizada.

5.2.3. Sobre la afectación al interés público

- (196) Por último, aunque se ha descartado la concurrencia de los dos elementos anteriores (existencia de actos de competencia desleal, salvo casos aislados, y afectación significativa a la competencia), debe hacerse una referencia al tercer requisito del artículo 3 de la LDC, relativo a la afectación al interés público.
- (197) A juicio de esta Sala, aunque la PR realiza un análisis meramente cuantitativo de este elemento, sí que habría sido posible considerar la posibilidad de un concepto cualitativo, a la vista de la especial vulnerabilidad de los clientes en la contratación de estos préstamos, especialmente en un contexto de pandemia. Sin embargo, a la vista de las conclusiones alcanzadas sobre el resto de requisitos, esta Sala carece de elementos concretos de juicio para acreditar en el presente caso la afectación al interés público.

6. RESPUESTA A LAS ALEGACIONES DE LAS ENTIDADES INVESTIGADAS

- (198) La mayor parte de las alegaciones a la PR formuladas por las entidades investigadas han decaído, en la medida en que estaban orientadas a combatir la calificación de las conductas como un acto de competencia desleal tipificado en el artículo 4 LCD.
- (199) Banco Santander alega la caducidad del expediente, señalando que, habiéndose notificado el acuerdo de incoación el 14 de junio de 2021 cuando se notifica, en fecha 15 de diciembre de 2022, el acuerdo de práctica de actuaciones y pruebas complementarias siguientes, el expediente ya ha caducado. Entiende que el expediente sancionador habría caducado debido al transcurso del plazo máximo para resolver, por lo que ya no resultaría procedente dictar una resolución sobre el fondo del asunto.⁹⁹

⁹⁹ Escrito de alegaciones presentado por Banco Santander con fecha 27 de diciembre de 2022 (folios 6314-6319).

- (200) La referida alegación no puede prosperar. Con arreglo al art. 36.1 de la LDC, *“el plazo máximo para dictar y notificar la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador por conductas restrictivas de la competencia será de dieciocho meses a contar desde la fecha del acuerdo de incoación del mismo y su distribución entre las fases de instrucción y resolución se fijará reglamentariamente”*.
- (201) Ahora bien, este plazo máximo puede ser objeto de suspensión, entre otros motivos, en el supuesto previsto en el artículo 37.1 de la LDC que prevé como uno de los hitos que suspenden el procedimiento, el previsto en el artículo 51.1 LDC dice literalmente: *“El acuerdo de práctica de pruebas y de realización de actuaciones complementarias se notificará a los interesados, concediéndose un plazo de siete días para formular las alegaciones que tengan por pertinentes. Dicho acuerdo fijará, siempre que sea posible, el plazo para su realización”*.
- (202) En la normativa de competencia, las actuaciones complementarias se plantean claramente como una causa de suspensión y se aplica la previsión residual del RDC de que se inicia con el acuerdo (2 de diciembre de 2022, día de la SC).
- (203) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.1 f) del RDC, *“f) en los demás supuestos del artículo 37 de la Ley 15/2007, se entenderá suspendido el cómputo del plazo desde la fecha del acuerdo de suspensión, que habrá de notificarse a los interesados.”*
- (204) El artículo 12.2 del RDC dice: *“Para el levantamiento de la suspensión del plazo máximo, el órgano competente de la Comisión Nacional de la Competencia deberá dictar un nuevo acuerdo en el que se determinará que se entiende reanudado el cómputo del plazo desde el día siguiente al de la resolución del incidente que dio lugar a la suspensión y la nueva fecha del plazo máximo para resolver el procedimiento. Este acuerdo de levantamiento de la suspensión será igualmente notificado a los interesados.”*
- (205) Debe tenerse en cuenta también lo previsto en el artículo 36.3 RDC, que dispone que, una vez acordada por el Consejo de la CNMC la práctica de actuaciones complementarias, los interesados dispondrán de un plazo de diez días para valorar el resultado de tales actuaciones.
- (206) De conformidad con los preceptos citados, el *iter* procedimental para la práctica y valoración de las actuaciones complementarias por el Consejo de la CNMC es el siguiente: una vez recibido este acuerdo de práctica de pruebas y de realización de actuaciones complementarias, los interesados podrán formular sus alegaciones al mismo durante el plazo de siete días hábiles que se prevé en el artículo 51.1 de la LDC. A continuación, se practicarán por el Consejo, a la vista de las alegaciones

de los interesados, las solicitudes y requerimientos de información acordados, para cuya realización se concederá un plazo de diez días hábiles para la aportación de la información exigida. Tras la práctica de las pruebas y actuaciones, su resultado se pondrá de manifiesto a los interesados para que lo valoren en un plazo de diez días hábiles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.3 del RDC.

- (207) Transcurrido el periodo concedido para formular las referidas alegaciones, se levantará la suspensión y se reanudará desde el día siguiente el cómputo del plazo máximo para resolver (en este sentido se pronuncia la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 2015, recurso de casación 2012/2013. ECLI:ES:TS:2015:2810).
- (208) De los antecedentes normativos y jurisprudenciales aplicables al presente caso se desprende que se han respetado aquí las normas que disciplinan las actuaciones complementarias atribuyéndole a las actuaciones practicadas los efectos suspensivos sobre el procedimiento que les son propios.
- (209) Todas las entidades han presentado alegaciones en las que manifiestan que no concurren los elementos para que aprecie vulneración del artículo 3 LDC.
- (210) Las entidades investigadas han solicitado la confidencialidad de determinados datos por considerar que concurren las circunstancias previstas en el artículo 42 de la LDC al tratarse de información constitutiva de secreto comercial.
- (211) En este caso la pretensión de las entidades investigadas de que se declare confidencial determinada información no ha de ser confrontada con el derecho de defensa del resto de las partes, ya que, para que una empresa pueda ejercer su derecho de defensa, no necesita acceder a datos del resto de las empresas investigadas.
- (212) Por esta razón, por parte de esta Sala no hay obstáculo alguno en conceder dicha solicitud, habida cuenta de que, dada la singularidad del presente expediente.

7. RESUELVE

Único. Declarar que no ha resultado acreditada la existencia de una infracción del artículo 3 de la LDC por parte de BANCO SANTANDER, BANCO SABADELL, BANKIA y CAIXABANK y, en consecuencia, declarar el archivo de las actuaciones, por las razones expresadas en el fundamento de derecho segundo de la presente resolución.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y notifíquese a los interesados haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo en la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.

ANEXO I

1. QUEJAS Y RECLAMACIONES INCORPORADAS AL EXPEDIENTE

1.1. Detalle de quejas recibidas en el Buzón Covid

- CAIXABANK

Entre el 3 de abril de 2020 y el 12 de noviembre de 2021 se recibieron en el Buzón Covid 16 quejas en relación con CAIXABANK relativas a supuestas prácticas de vinculación de seguros y otros productos para obtener préstamos ICO-Covid.

Dichas quejas ponían en conocimiento de la CNMC que CAIXABANK había exigido a determinados autónomos y empresarios que solicitaban una operación de financiación ICO Covid, que suscribieran un contrato de seguro de vida¹⁰⁰, de alarma¹⁰¹, de coche¹⁰², de accidentes¹⁰³, un plan de pensiones¹⁰⁴, la compra de una televisión¹⁰⁵ o de un teléfono móvil¹⁰⁶.

Además de las quejas recibidas en el *Buzón Covid*, en la contestación a los requerimientos de información realizados a terceros se identificó una queja relativa a la posible vinculación de un contrato de alarma a la concesión de un préstamo ICO Covid¹⁰⁷, así como otras quejas relativas a la necesidad de suscribir un seguro de vida¹⁰⁸, un seguro en general¹⁰⁹ o un seguro de actividad¹¹⁰, a fin de obtener un préstamo ICO Covid.

¹⁰⁰ Seis quejas (folios 77 a 79, 1694, 1721 a 1722, 2697, 3480 a 3486 y 3392 a 3395).

¹⁰¹ Siete quejas (folios 77 a 79, 1589 a 1591, 1692, 1806 a 1807 y 3472 a 3479).

¹⁰² Dos quejas (folios 1589 a 1591 y 1721 a 1722 y 3480 a 3486).

¹⁰³ Dos quejas (folios 288 a 289 y 3436)

¹⁰⁴ Una queja (folios 1739 a 1740, 1742 y 3487).

¹⁰⁵ Una queja (folio 283).

¹⁰⁶ Una queja (folios 2693 y 2695).

¹⁰⁷ Una queja (folio 3366).

¹⁰⁸ Dos quejas: folios 2248, 2250 a 2258 y 2260 a 2261.

¹⁰⁹ Una queja sin especificar de qué tipo de seguro se trataba, si bien en contestación a solicitud de información el denunciante no confirmó que se le exigiera dicha contratación (folios 2248, 2259 y 3543 a 3544).

¹¹⁰ Una queja: Folios 2248 a 2249.

Del total de las 21 quejas recibidas¹¹¹, sólo 2¹¹² de ellas estaban acompañadas de documentación, si bien ésta no permitía acreditar las conductas referidas en las quejas.

Para poder completar y acreditar la información obtenida mediante las quejas, a 18¹¹³ de los remitentes se les solicitó la aportación de documentación adicional. Únicamente 3 de ellos la aportaron¹¹⁴, 1 remitente contestó que la información a la que se hacía referencia no era correcta¹¹⁵ y 3 respondieron que carecían de pruebas escritas, dado que las conversaciones con el gestor bancario habían sido telefónicas o en persona¹¹⁶.

- **BANCO SABADELL**

Entre las fechas 3 de abril de 2020 y 12 de noviembre de 2021 se recibieron en el *Buzón Covid* 6 quejas en relación con BANCO SABADELL relativas a supuestas prácticas de vinculación de seguros y otros productos para obtener préstamos ICO Covid.

Dichas quejas ponían en conocimiento de la CNMC que BANCO SABADELL había exigido a determinados autónomos y empresarios que solicitaban una operación de financiación ICO Covid que suscribieran un seguro de vida¹¹⁷, un seguro de propiedades¹¹⁸, un contrato de *renting*¹¹⁹ o, incluso, cualquier tipo de seguro que eligiera el solicitante¹²⁰.

¹¹¹ 16 quejas recibidas en el Buzón Covid y 5 recibidas en contestación a requerimientos de información a terceros.

¹¹² Aportadas en contestación a requerimiento de información realizado a un tercero. Folios 2249, y 2250 a 2251, 2260 a 2261.

¹¹³ Folios 77 a 79, 283, 288 a 289, 1589 a 1591, 1692, 1694, 1739 a 1740, 1742 y 3487, 1806 a 1807, 2693 y 2695, 2697 y 2699, 3472 a 3478, y 1721 a 1722 y 3480 a 3486, 3532 a 3541 y 4999 a 5000.

¹¹⁴ Folios 1721 a 1722 y 3480 a 3486, 1739 a 1740, 1742 y 3487 y 3472 a 3478.

Si bien la documentación aportada por los remitentes de dos de estas quejas (folios 1721 a 1722 y 3480 a 3486; 1739 a 1740, 1742 y 3487) no acreditaba las conductas referidas en las mismas, al no tratarse de comunicaciones del cliente con la entidad bancaria en las que ésta supuestamente condicionaba la concesión del crédito ICO a la adquisición de otros productos por parte del cliente.

¹¹⁵ Folio 3543 a 3544.

¹¹⁶ Folios 1590, 1806 a 1807 y 3545 a 3546.

¹¹⁷ Tres quejas (folios 4 a 5 y 3391, 10 a 11 y 1640 a 1641).

¹¹⁸ Una queja (folios 1594 a 1595).

¹¹⁹ Una queja (folios 1594 a 1595).

¹²⁰ Una queja (folios 90 a 91 y 106 a 119).

Además de las quejas recibidas en el *Buzón Covid*, en la contestación a solicitudes de información realizadas a terceros, se identificó una queja adicional relativa a la posible vinculación de un seguro de vida a la concesión de un préstamo ICO Covid¹²¹.

Entre las fechas 8 de abril de 2020 y 12 de noviembre de 2021 se recibieron en el *Buzón Covid* 4 quejas en relación con BANCO SABADELL relativas a supuestas prácticas de utilización de préstamos ICO Covid para refinanciar deudas preexistentes.

Dichas quejas¹²² ponían en conocimiento de la CNMC que BANCO SABADELL supuestamente utilizó las operaciones con aval ICO Covid para refinanciar deudas financieras preexistentes entre los clientes solicitantes de dichas operaciones y la entidad.

- **BANCO SANTANDER**

Entre el 7 de abril de 2020 y el 12 de noviembre de 2021 se recibieron en el *Buzón Covid* 9 quejas en relación con BANCO SANTANDER relativas a una supuesta vinculación de seguros y otros productos para obtener préstamos ICO Covid.

Dichas quejas ponían en conocimiento de la CNMC que BANCO SANTANDER había exigido a determinados autónomos y empresarios que solicitaban una operación de financiación ICO Covid que suscribieran un contrato de seguro de vida¹²³, un seguro de incapacidad temporal¹²⁴ o adquirieran tarjetas de crédito¹²⁵.

Además, en otras quejas recibidas¹²⁶ se hace referencia genérica a la necesidad de contratar un “seguro” o “pólizas de seguro” para acceder al préstamo ICO Covid.

Además de las quejas recibidas en el *Buzón Covid*, en la contestación a una solicitud de información a terceros, se identificaron dos quejas relativas a la posible vinculación de un seguro de vida y un seguro de responsabilidad civil a la concesión de un préstamo ICO Covid¹²⁷.

¹²¹ Folios 2248 y 4753 a 4754.

¹²² Folios 82 a 83; 1523 a 1537 y 3437 a 3466; 1751 a 1754, 3488 a 3490, 1763, 1765 y 1782 a 1797; y 3470 a 3471 y 1632 a 1635.

¹²³ Cuatro quejas (folios 53 a 59, 66 a 67, 193, 1717 a 1718 y 3406 a 3408).

¹²⁴ Una queja (folios 3396 a 3397).

¹²⁵ Una queja (folios 1717 a 1718).

¹²⁶ Tres quejas (folios 1712, 1801 a 1803 y 3409 a 3410).

¹²⁷ Folios 2248 y 2252 a 2258.

- **BANKIA**

El 23 de abril de 2020 se recibió en el *Buzón Covid* una queja en relación con BANKIA relativa a una supuesta vinculación de un seguro de vida para obtener un préstamo ICO Covid.

Entre las fechas 23 de abril de 2020 y 12 de noviembre de 2021 se recibieron en el *Buzón Covid* 3 quejas en relación con BANKIA relativas a supuestas prácticas de utilización de préstamos ICO Covid para refinanciar deudas financieras preexistentes.

Dichas quejas¹²⁸ ponían en conocimiento de la CNMC que BANKIA supuestamente utilizó determinadas operaciones con aval ICO Covid para refinanciar deudas preexistentes entre los clientes solicitantes de dichas operaciones y la entidad.

1.2. Quejas presentadas en los Servicios de Atención al Cliente (SAC) de las entidades de crédito

Las entidades investigadas no han presentado las quejas recibidas en sus Servicios de Atención al Cliente (SAC), aunque sí han efectuado alegaciones y trasladado los datos agregados sobre las mismas:

- CAIXABANK da los números totales de quejas recibidas en BANKIA y CAIXABANK, y sostiene que, en relación con las conductas investigadas, sólo se presentaron en el SAC [**CONFIDENCIAL**] quejas del total de [**CONFIDENCIAL**] operaciones en 2020 y 2021. Folios 2744 a 2745.
- BANCO SABADELL se refiere a 5 quejas totales, de las cuales en 2 de ellas el seguro no se firmó; en 2 el SAC dio la razón al cliente y se canceló el seguro, y en 1 caso el cliente no siguió con la reclamación. Folio 5403.

¹²⁸ Folios 127 a 129 y 129.2; 223 a 239, 247 a 253 y 3420 a 3424; y 1523 a 1537.

1.3. Quejas recibidas en el ICO e incorporadas al expediente tras la solicitud de diligencias complementarias

A continuación se muestran dos tablas que contienen datos sobre las quejas recibidas en el ICO en el año 2020.

Quejas recibidas en el ICO sobre la posible venta por las entidades financieras de seguros u otros productos asociados a financiación avalada Covid 2020	
Entidad	Año 2020
Santander	7
Sabadell	0
Caixabank	8
Bankia	1
Total	16
Respuesta del ICO a la solicitud de información planteada por la Sala de Competencia (folios 6450-6460).	

Quejas recibidas en el ICO sobre la posible utilización de la Línea Avaes Covid para refinanciar deudas preexistentes	
Entidad	Año 2020
Santander	3
Sabadell	13
Bankia	5
Total	21
Respuesta del ICO a la solicitud de información planteada por la Sala de Competencia (folios 6450-6460)	

1.4. Quejas recibidas en el Banco de España e incorporadas al expediente tras la solicitud de diligencias complementarias

El Banco de España habría tramitado 15 reclamaciones en el ámbito de sus competencias, de las que sólo **una**, que no se llegó a tramitar por falta de la preceptiva reclamación previa ante la entidad financiera, se habría referido a alguna de las conductas investigadas en este expediente (vinculación de productos a la financiación avalada). El Banco de España remitió al ICO 136 por considerarlas de su competencia. Folios 6864 a 6867.

1.5. Denuncias presentadas ante la CNMC tras la incoación del procedimiento sancionador

En septiembre de 2021 se recibieron dos denuncias contra el BANCO SANTANDER. La primera de ellas, con fecha 8 de septiembre de 2021, por una supuesta infracción de los artículos 1, 2 y 3 de la LDC, por vincular productos cruzados (seguros), entre otras prácticas. La segunda denuncia se recibió el 21 de septiembre de 2021, y tenía como objeto la vinculación de la concesión de un préstamo ICO Covid a la suscripción de un contrato de opción de tipos de intereses.

2. CONTESTACIONES A REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN PRACTICADOS A TERCEROS

Durante la instrucción se han practicado una serie de diligencias con terceros, cuyo resultado se resume a continuación.

- **OCU** habla de quejas de vinculaciones con Caixabank y Santander, aunque sólo aporta una en concreta respecto de Caixabank. Folio 1277.
- **FACUA** dice que no tiene quejas porque excede de su ámbito, al no tratarse de operaciones con consumidores, y sólo conoce del tema por redes sociales. Adjunta 3 documentos con tuits de personas que referenciaban la problemática. Folios 1282 a 1299.
- **PIMEC** informa sobre su estudio sobre los créditos ICO y únicamente refiere de forma indirecta que recibió algunas quejas sobre las vinculaciones, pero nada concreto. Más adelante identifica 6 quejas (4 de ellas dirigidas a CAIXABANK, las otras dos sin especificar la entidad). Folios 1301 a 1302 y 1363 a 1364.

- **ASUFIN** dice que *“en una primera fase sí se recibieron quejas, principalmente de Caixabank. Sin embargo, tras la rápida actuación del ICO no hemos recibido ninguna queja más, ni tenemos constancia de que finalmente se haya producido esta mala praxis.”* Folios 1313 a 1316.
- **UATAE** remitió 15 correos electrónicos de queja (numerados correlativamente), algunos de los cuales no identifica la entidad, y de otros no se desprende que se refiera la problemática suscitada en este expediente. Sí parece que tienen que ver los siguientes:
 - a. Queja 1, en el que se indica que una entidad exige refinanciación. Folio 1510.
 - b. Queja 3 en el que se indica que el Santander exige renovar una póliza anterior como requisito para acceder al ICO. Folio 1514.
 - c. Queja 10: Caixabank exige una alarma como condición para el ICO. Folio 1588.
- La Asociación Española de Corredurías de Seguros y Reaseguros (**ADECOSE**) remitió información en respuesta al requerimiento de la DC sobre denuncias relacionadas con los préstamos ICO COVID y, en particular, con la vinculación a los seguros. En total, se relacionan 30 denuncias, y la información no está íntegramente documentada, hay documentos que apuntan a las mismas prácticas objeto del expediente. Por ejemplo, exigencia de seguro de vida por parte de Caixabank, cancelación de un seguro previo porque el cliente tiene que hacer un seguro para el ICO con Caixabank, también en relación con el Santander. Folios 4497-4498.
- El **Consejo General de los Colegios de Mediadores de Seguros** no reportó ninguna reclamación. Folios 1430, 2673 y 2674.

3. CONTESTACIONES A REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN Y ALEGACIONES DE LAS EMPRESAS INTERESADAS

- **CAIXABANK**
 - Escrito de 15 de abril de 2020 de respuesta a un requerimiento de información de la DC. Folios 328 a 1179.
 - Escritos de alegaciones de 17 de diciembre de 2021 y 7 de febrero de 2022 al acuerdo de incoación del expediente sancionador. Folios 2708 a 3357 y 3552 a 4222.

- Escrito de 23 de febrero de 2021 de respuesta a un requerimiento de información de la DC. Folios 1401 a 1404.
 - Escrito de 24 de marzo de 2022 de respuesta a un requerimiento de información de la DC. Folios 4774 a 4836.
 - Escrito de 6 de julio de 2022 de respuesta a un requerimiento de información de la DC. Folios 4980 a 4989.
 - Escrito de 19 de diciembre de 2022 de alegaciones al acuerdo de actuaciones complementarias acordadas por la Sala de Competencia Folios 6306 a 6310.
 - Escrito de 1 de febrero de 2023 de respuesta a un requerimiento de información en el marco de las actuaciones complementarias. Folios 6671 a 6704.
 - Escrito de 5 de junio de 2023 de alegaciones al acuerdo de resultados de las actuaciones complementarias. Folios 7123 a 7143.
- **BANKIA**
- Escrito de 24 de abril de 2020 de respuesta a un requerimiento de información de la DC. Folios 1211 a 1257.
- **BANCO SABADELL**
- Escrito de 16 de abril de 2020 de respuesta a un requerimiento de información de la DC. Folios 1188 a 1190.
 - Escritos de 3 de marzo de 2021 y 3 de junio de 2021 de respuesta a un requerimiento de información de la DC. Folios 1411 a 1421 y 1438 a 1441.
 - Escrito de 7 de octubre de 2021 de aportación de información. Folios 2311 a 2482.
 - Escritos de 11 de octubre de 2021 y 2 de febrero de 2022 de alegaciones al acuerdo de incoación. Folios 2492 a 2496 y 3496 a 3527.
 - Escrito de 25 de marzo de 2022 de respuesta a un requerimiento de información de la DC. Folios 4840 a 4852.
 - Escrito de 8 de julio de 2022 de respuesta a un requerimiento de información de la DC. Folios 5009 a 5012.
 - Escrito de 17 de noviembre de 2022 de alegaciones a la propuesta de resolución de la DC. Folios 6163 a 6168.
 - Escrito de 16 de diciembre de 2022 de alegaciones al acuerdo de actuaciones complementarias de la Sala de Competencia. Folios 6299 a 6302.

- Escrito de 31 de enero de 2023 de respuesta a un requerimiento de información en el marco de las actuaciones complementarias. Folios 6434 a 6446.
- Escrito de 2 de junio de 2023 de alegaciones al acuerdo de resultado de las actuaciones complementarias. Folios 7115 a 7119.

- BANCO SANTANDER

- Escrito de 20 de abril de 2020 de respuesta a un requerimiento de información de la DC. Folios 1204 a 1207.
- Escrito de 2 de marzo de 2021 de respuesta a un requerimiento de información de la DC. Folios 1408 a 1410.
- Escrito de 8 de febrero de 2022 de alegaciones al acuerdo de incoación. Folios 4232 a 4288.
- Escrito de 28 de marzo de 2022 de respuesta a un requerimiento de información de la DC. Folios 4860 a 4865.
- Escrito de 11 de julio de 2022 de respuesta a un requerimiento de información de la DC. Folios 5049 a 5060.
- Escrito de 21 de noviembre de 2022 de alegaciones a la propuesta de resolución. Folios 6172 a 6176.
- Escrito de 27 de diciembre de 2022 de alegaciones al acuerdo de actuaciones complementarias de la Sala de Competencia. Folios 6320 a 6322.
- Escrito de 11 de febrero de 2023 de respuesta a un requerimiento de información en el marco de las actuaciones complementarias. Folios 6878 a 6885.
- Escrito de 12 de junio de 2023 de alegaciones al acuerdo de resultado de las actuaciones complementarias. Folios 7188 a 7197.

4. PRONUNCIAMIENTOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS VINCULADOS CON LA GESTIÓN DE LOS PRÉSTAMOS ICO COVID

- El 15 de junio de 2020 la **Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones** investigó si CAIXABANK estaba imponiendo la contratación de determinados seguros para la concesión de financiación avalada por el ICO a efectos de hacer frente a la crisis económica y social generada por el Covid-19 y concluyó que *“esta habría actuado atendiendo a lo dispuesto en la normativa*

aplicable y con arreglo al marco fijado en cada momento según las condiciones pactadas en materia de financiación avalada por el ICO”. Folio 4222.

- El **ICO** tenía encargada la resolución de “cuantas incidencias” pudiesen producirse con ocasión de la ejecución de esta línea de avales (no con la formalización del préstamo con el cliente). Folios 6450 a 6458.
 - Refiere un total de operaciones de 1.200.000 al cierre de la línea de avales. Folio: 6452.
 - En cuanto a las reclamaciones, afirma que está fuera del cauce normativamente previsto para su tramitación: (i) presentación ante la entidad bancaria y (ii), en caso de solución no satisfactoria, el cliente puede presentar reclamación ante el Banco de España. Folio: 6455.
 - Sentado lo anterior, no se afirma haber tramitado ninguna incidencia o cualquier tipo de actuación por el incumplimiento de las condiciones previstas en la normativa reguladora de estos préstamos.
 - Aporta las quejas presentadas, señalando que cuando eran suficientemente serias se trasladaban a las entidades para su tramitación conforme a la normativa financiera.

- El **Banco de España**, organismo competente último conforme a la normativa financiera (es decir, no con la ejecución de los avales, sino con la formalización por la entidad de la financiación subyacente), señala que sólo recibió una reclamación por vinculación de productos con la financiación avalada, pero la archivó por falta de reclamación previa ante la entidad financiera. Folios 6864 a 6867.

ANEXO II

1. REALES DECRETOS-LEYES QUE ESTABLECEN LAS LÍNEAS DE AVALES Y ACUERDOS DEL CONSEJO DE MINISTROS QUE FIJAN SUS CONDICIONES

El primer real decreto ley fue el Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19 (en adelante, RDL 8/2020): el Capítulo III, Sección 1ª, regula la línea de avales a empresas y autónomos para paliar los efectos económicos del Covid-19. En concreto, el artículo 29 prevé que el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital otorgue avales, por un importe máximo de 100.000 millones de euros, a la financiación concedida por entidades financieras a empresas y autónomos para atender sus necesidades de liquidez derivadas de la gestión de facturas, necesidad de circulante o vencimientos de obligaciones financieras o tributarias, entre otras. Esta norma estuvo en vigor desde el 18 de marzo de 2020 hasta un mes después del fin de la vigencia de la declaración del estado de alarma¹²⁹.

Teniendo en cuenta que el RDL 8/2020 disponía que las condiciones aplicables y los requisitos a cumplir se establecerían por acuerdo del Consejo de Ministros, a tal fin se aprobaron los correspondientes acuerdos de dicho órgano (6 acuerdos):

1. Resolución de 25 de marzo de 2020, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2020¹³⁰ (ACM 24-03-20), por el que se aprueban las características del primer tramo de la línea de avales del ICO para empresas y autónomos, para paliar los efectos económicos del COVID-19: en el Anexo I de este Acuerdo se detallan las condiciones y requisitos del citado tramo, que asciende a 20.000 millones de euros¹³¹ y cuya gestión se encarga al Instituto de Crédito Oficial (ICO). De acuerdo con lo dispuesto en el citado Anexo, ***“la línea de avales tiene por objetivo cubrir los nuevos préstamos y otras modalidades de financiación y las renovaciones concedidos por entidades financieras a empresas y autónomos para atender las necesidades de financiación derivadas, entre otros, de pagos de salarios, facturas, necesidad de circulante u otras necesidades de liquidez, incluyendo las derivadas de vencimientos de obligaciones financieras o tributarias”***.

¹²⁹ Disposiciones finales novena y décima del RDL 8/2020.

¹³⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4070>

¹³¹ Este tramo se subdivide en dos subtramos: i) Hasta 10.000 millones de euros para renovaciones y nuevos préstamos concedidos a autónomos y pymes ; ii) Hasta 10.000 millones de euros para renovaciones y nuevos préstamos concedidos a empresas que no reúnan la condición de pyme.

En relación con los derechos y obligaciones de las entidades financieras el Anexo I contempla, entre otros, que la entidad financiera decida sobre la concesión del préstamo según sus procedimientos internos y políticas de concesión y riesgos y que los costes de los nuevos préstamos y renovaciones que se beneficien de estos avales se mantengan en línea con los costes aplicados antes del comienzo de la crisis del COVID-19, teniendo en cuenta la garantía pública del aval y su coste de cobertura.

2. Resolución de 10 de abril de 2020, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de abril de 2020¹³² (ACM 10-04-20), por el que se instruye al Instituto de Crédito Oficial¹³³ a poner en marcha el segundo tramo de la línea de avales aprobada por el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, y establece que sus beneficiarios sean las pequeñas y medianas empresas y autónomos afectados por las consecuencias económicas del COVID-19. Este Acuerdo, mediante el que se pone en marcha un nuevo tramo de la línea de avales por importe de 20.000 millones de euros que complementa al aprobado mediante el ACM 24-03-20, precisa lo dispuesto en el mismo e incorpora, además, de forma explícita, lo ya incluido en el Contrato Línea ICO Avales Covid-19 de 3 de abril de 2020, de acuerdo con el cual *“el precio para el cliente de los créditos que se beneficien del aval deberá ser, en general, inferior al de los préstamos y otras operaciones que no cuenten con el aval, y la prohibición de que las entidades condicionen la concesión de un préstamo avalado a la contratación por parte del cliente de otros productos*^{134”}.

Asimismo, en relación con los derechos y obligaciones de las entidades financieras, el ACM 10-04-20 prevé en su Anexo I¹³⁵, que éstas apliquen los mejores usos y prácticas bancarias y **no puedan comercializar otros productos con motivo de la concesión de préstamos cubiertos por el aval, ni condicionar su concesión a la contratación por el cliente de otros productos**¹³⁶.

3. Resolución de 6 de mayo de 2020, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de mayo de 2020¹³⁷ (ACM 05-05-20), por el que se establecen los términos y condiciones del tercer tramo de la línea de avales a préstamos concedidos a empresas y autónomos, a los pagarés incorporados al Mercado Alternativo de Renta Fija (MARF) y a los reavales concedidos por la Compañía Española de Reafianzamiento, SME, Sociedad Anónima (CERSA), y se autorizan límites para

¹³² https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-4414

¹³³ Según lo dispuesto en el Anexo I, en este caso “serán elegibles las entidades de crédito, establecimientos financieros de crédito, entidades de dinero electrónico y entidades de pago que hayan solicitado la adhesión al contrato marco de ICO antes del 15 de mayo”.

¹³⁴ Exposición del ACM 10-04-20 (parr. tercero).

¹³⁵ Segundo.

¹³⁶ «Las entidades financieras aplicarán los mejores usos y prácticas bancarias en beneficio de los clientes y no podrán comercializar otros productos con ocasión de la concesión de préstamos cubiertos por este aval público ni condicionar su concesión a la contratación por parte del cliente de otros productos».

¹³⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4903&p=20200509&tn=6>

adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros en aplicación de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

El tercer tramo ascendió a 20.000 millones de euros¹³⁸, gestionados por el ICO y que podían ser solicitados, al igual que los tramos anteriores, hasta el 30 de septiembre de 2020¹³⁹.

Además, en este ACM se hicieron constar de forma expresa una serie de obligaciones de los autónomos y empresas beneficiarios del aval, entre las que se incluía la obligación de que la financiación obtenida se empleara para atender las necesidades de liquidez derivadas, entre otros, de la gestión de facturas, pago de nóminas y a proveedores, necesidad de circulante y vencimientos de obligaciones financieras o tributarias¹⁴⁰.

4. Resolución de 19 de mayo de 2020, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de mayo de 2020¹⁴¹ (ACM 19-05-20), por el que se instruye al Instituto de Crédito Oficial a poner en marcha el cuarto tramo de la línea de avales aprobada por el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, y se establece que sus beneficiarios sean las pequeñas y medianas empresas y autónomos afectados por las consecuencias económicas del COVID-19.

Este tramo¹⁴² ascendía, al igual que los anteriores, a 20.000 millones de euros, gestionados por el ICO.

5. Resolución de 16 de junio de 2020, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de junio de 2020¹⁴³ (ACM 16-06-20), por el que se establecen los términos y condiciones del quinto tramo de la línea de avales a préstamos concedidos a empresas y autónomos, a préstamos concedidos a pymes y autónomos del sector turístico y actividades conexas, y financiación concedida a empresas y autónomos para la adquisición de vehículos de motor de transporte por carretera de uso profesional, y se autorizan límites para adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

¹³⁸ Este ACM libera 10.000 millones de euros adicionales para pymes y autónomos y otros 10.000 millones de euros para empresas que no tengan la consideración de pyme, de acuerdo con lo establecido en su anexo I.

¹³⁹ El plazo podía ampliarse, en línea con la normativa de Ayudas de Estado de la UE, por Acuerdo de Consejo de Ministros.

¹⁴⁰ A modo de ejemplo, la financiación avalada por el Estado no podía ir en ningún caso destinada al pago de dividendos, ni de dividendos a cuenta.

¹⁴¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5140&tn=6&p=20200520>

¹⁴² A este tramo se le aplicaban todas las condiciones y términos previstos en los ACM de 24 de marzo y 10 de abril de 2020, incluyendo sus anexos, y la parte relevante del ACM de 5 de mayo 2020, incluyendo el anexo I. Su plazo de solicitud coincidía con el del tercer tramo.

¹⁴³ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-6236

El importe total de este tramo¹⁴⁴ era de 15.500 millones de euros¹⁴⁵, también gestionados por el ICO.

6. Resolución de 30 de noviembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de noviembre de 2021 (ACM 30-11-21), por el que se adaptan las condiciones y se extienden los plazos de solicitud de los avales regulados por los Reales Decretos-leyes 8/2020, de 17 de marzo, y 25/2020, de 3 de julio, y se modifica el Código de Buenas Prácticas para el marco de renegociación para clientes con financiación avalada previsto en el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo¹⁴⁶: se amplía el plazo de solicitud de los avales hasta el 1 de junio de 2022.

Posteriormente se aprobó el Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo. Esta línea de avales tenía como objetivo fomentar la financiación dirigida a la inversión, a diferencia de la anterior, que tenía principalmente por objeto hacer frente a las necesidades de liquidez provocadas por el confinamiento. Su artículo 1 habilitaba al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a conceder avales por un importe máximo de 40.000 millones de euros, hasta el 31 de diciembre de 2021. Las condiciones aplicables y requisitos a cumplir, incluyendo el plazo máximo para la solicitud del aval, se establecieron por acuerdo de Consejo de Ministros, sin que fuera necesario desarrollo normativo posterior para su aplicación:

1. Resolución de 28 de julio de 2020, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de julio de 2020¹⁴⁷ (ACM 28-07-20), por el que se establecen los términos y condiciones del primer tramo de la línea de avales a financiación concedida a empresas y autónomos con la finalidad principal de financiar inversiones y se autorizan límites para adquirir compromisos de gasto con cargo a ejercicios futuros, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

¹⁴⁴ Al igual que en los anteriores tramos, se entendieron aplicables a este tramo todas las condiciones y términos previstos en los ACM de 24 de marzo, 10 de abril, 5 de mayo y 19 de mayo de 2020, incluyendo sus anexos, no siendo necesarios trámites adicionales. Su plazo de solicitud coincidía con el de los tramos anteriores.

¹⁴⁵ De los cuales, hasta 7.500 millones de euros se destinaban a renovaciones y nuevos préstamos concedidos a autónomos y pymes y hasta 5.000 millones de euros a renovaciones y nuevos préstamos concedidos a empresas que no reunieran la condición de pyme. Además, se dotaron tramos específicos adicionales de 2.500 millones de euros para atender las necesidades de financiación de las pymes y autónomos del sector turístico y actividades conexas y de 500 millones de euros para nueva financiación para la compra y arrendamiento financiero u operativo de vehículos a motor de transporte terrestre por empresas y autónomos.

¹⁴⁶ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-19802>

¹⁴⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-8686&p=20201104&tn=3>

Este ACM liberó un primer tramo de avales por importe de 8.000 millones de euros¹⁴⁸, con un plazo máximo de cobertura de ocho años y amplió hasta el 1 de diciembre de 2020 el plazo de solicitud de los avales liberados al amparo del RDL 8/20 y de los correspondientes Acuerdos de Consejo de Ministros de desarrollo.

De acuerdo con el ACM 28-07-20, “no son finalidades de esta línea de avales, las refinanciaciones, reestructuraciones, renegociaciones, o las renovaciones de préstamos vivos ni las cancelaciones o amortizaciones anticipadas ni la aplicación de fondos para financiar a deudores comerciales o no comerciales¹⁴⁹”.

Entre los derechos y obligaciones de las entidades financieras, previstos en el Anexo I, Primero de este ACM, se recoge de nuevo lo ya previsto en anteriores Resoluciones citadas, entre otros, que la entidad financiera decidirá sobre la concesión de la correspondiente financiación al cliente de acuerdo con sus procedimientos internos y políticas de concesión y riesgos o que las entidades financieras aplicarán los mejores usos y prácticas bancarias en beneficio de los clientes y **no podrán comercializar otros productos con ocasión de la concesión de préstamos cubiertos por este aval público ni condicionar su concesión a la contratación por parte del cliente de cualesquiera otros productos de la entidad.**

El último aprobado en 2020 fue el Real Decreto-ley 34/2020, de 17 de noviembre, de medidas urgentes de apoyo a la solvencia empresarial y al sector energético, y en materia tributaria¹⁵⁰, que extendió el plazo de vencimiento de los avales liberados en virtud del Real Decreto-Ley 8/20 por un período adicional máximo de tres años y aumentó el plazo de carencia en la amortización del principal en un máximo de doce meses.

En 2021 se aprobó el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19¹⁵¹ que, entre otras medidas, crea, en relación con los avales para préstamos ICO, el Código de Buenas Prácticas, de adhesión voluntaria por parte de las entidades de crédito. Modifica, además, el Real Decreto-Ley 8/20 ampliando el plazo para la concesión de avales hasta el 31 de diciembre de 2021.

¹⁴⁸ De los cuales un primer subtramo de hasta 5.000 millones de euros estaba destinado a autónomos y pymes y otro de hasta 3.000 millones de euros, a empresas que no reunieran la condición de pyme.

¹⁴⁹ Anexo I Primero («Préstamos elegibles y análisis de riesgos/ Inversiones y conceptos elegibles»).

¹⁵⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-14368>

¹⁵¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-3946>

En lo relativo al Código de Buenas Prácticas¹⁵², las entidades adheridas al mismo¹⁵³ se comprometen a adoptar una serie de medidas sobre las operaciones de financiación recogidas en el artículo 6 del RDL 5/2021, como la extensión, a solicitud del deudor que cumpla con los requisitos de elegibilidad detallados en el anexo II, del plazo de vencimiento de las operaciones de financiación que han recibido aval público; la consideración de la posibilidad de convertir las operaciones de financiación con aval público en préstamos participativos no convertibles en capital; la valoración de la reducción del principal pendiente de las operaciones de financiación con aval público, en los términos establecidos en el anexo IV de este Acuerdo o el no condicionamiento de la concesión de ninguna de las medidas contenidas en el Código de Buenas Prácticas a la comercialización de otros productos, entre otras¹⁵⁴.

Adicionalmente, se aprobó el Real Decreto-Ley 27/2021, de 23 de noviembre, por el que se prorrogan determinadas medidas económicas para apoyar la recuperación¹⁵⁵, que establece el 30 de junio de 2022 como fecha límite para la concesión de los avales públicos para atender las necesidades de liquidez e inversión de autónomos y empresas, modificando así lo previsto en los artículos 29 del Real Decreto-ley 8/20 y 1 del Real Decreto-ley 25/20.

Por último, la Resolución de 27 de junio de 2022, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de

¹⁵² Creado por Resolución de 12 de mayo de 2021, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2021, por el que se aprueba el Código de Buenas Prácticas para el marco de renegociación para clientes con financiación avalada previsto en el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19 : <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-7908>.

Dicha Resolución fue modificada por Resolución de 30 de noviembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de noviembre de 2021, por el que se adaptan las condiciones y se extienden los plazos de solicitud de los avales regulados por los Reales Decretos-leyes 8/2020, de 17 de marzo, y 25/2020, de 3 de julio, y se modifica el Código de Buenas Prácticas para el marco de renegociación para clientes con financiación avalada previsto en el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-19802>), así como por Resolución de 29 de marzo de 2022, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2022, por el que se modifica el Código de Buenas Prácticas para el marco de renegociación para clientes con financiación avalada previsto en el Real Decreto-ley 5/2021, de 12 de marzo (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-4977>).

¹⁵³ <https://www.tesoro.es/adhesion-al-codigo-de-buenas-practicas-para-el-marco-de-renegociacion-para-clientes-con-financiacion>

¹⁵⁴ Anexo I Tercero del Código de Buenas Prácticas.

¹⁵⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-19305>

Ministros (ACM) de 21 de junio de 2022, por el que se instruye al Instituto de Crédito Oficial para habilitar la extensión del vencimiento de los avales liberados al amparo del artículo 29 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, y del artículo 1 del Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio¹⁵⁶ extiende el vencimiento de los avales otorgados por el ICO que cumplan determinadas condiciones establecidas en el Marco Temporal Europeo, siempre que se cumplan las circunstancias previstas en el Anexo I de dicho ACM¹⁵⁷.

2. CONTRATO LÍNEA ICO AVALES COVID-19 Y SUS CORRESPONDIENTES ADENDAS

El Contrato Línea ICO Avales Covid-19 de 3 de abril de 2020 suscrito entre el Instituto de Crédito Oficial, E.P.E. y la entidad financiera correspondiente tenía por objeto establecer los términos y condiciones de la colaboración entre el ICO y la entidad financiera en relación con la Línea ICO Avales Covid-19¹⁵⁸. Este contrato fue suscrito por todas las entidades investigadas el mismo 3 de abril de 2020¹⁵⁹.

El Contrato Línea ICO Avales Covid-19 enuncia, de modo no limitativo, las operaciones financiadas, incluyendo, entre otras, las nóminas y seguros sociales, facturas de proveedores pendientes de liquidar emitidas en 2020, alquileres de locales, oficinas e instalaciones o gastos de suministros¹⁶⁰. Con objeto de que puedan ser avaladas, estas operaciones deben haber sido formalizadas o renovadas después del 17 de marzo de 2020 y hasta el 30 de septiembre de 2020, inclusive¹⁶¹.

Este Contrato establece la prohibición de venta vinculada, al incluir modificaciones en determinadas cláusulas, entre ellas la 5ª h) Traslado al cliente de la ventaja del aval, que indica *“La Entidad no podrá condicionar la concesión de la financiación a la asunción por el cliente de ningún otro servicio o producto”*.

¹⁵⁶ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-10809

¹⁵⁷ El Anexo I Primero b) establece que «el plazo máximo del aval desde la fecha de formalización de la operación avalada en ningún caso podrá exceder de diez años en el caso de los avales que cumplan las condiciones para los importes limitados de ayuda del apartado 3.1 del Marco Temporal Europeo ni de ocho años para los avales que cumplan las condiciones establecidas para las garantías de préstamos de conformidad con el apartado 3.2 del Marco Temporal Europeo».

¹⁵⁸ Cláusula Primera-Objeto del contrato.

¹⁵⁹ Contestación del ICO 6450-6458.

¹⁶⁰ Cláusula Quinta g).

¹⁶¹ Este plazo puede ser ampliado por el Consejo de Ministros.

El Contrato Línea ICO Avales Covid-19 prevé asimismo que *“no es finalidad de este Contrato las refinanciaciones¹⁶², las reestructuraciones¹⁶³, las renegociaciones¹⁶⁴, las renovaciones¹⁶⁵ de préstamos vivos, ni las cancelaciones anticipadas, totales o parciales, de financiaciones vivas con las nuevas operaciones de liquidez avaladas por este Contrato, salvo las renovaciones de las líneas de circulante por mayor plazo y/o importe”*.

Así, la entidad debe comprometerse a no refinanciar ni a reestructurar las operaciones que tuviera suscritas con el autónomo/cliente antes del 17 de marzo de 2020¹⁶⁶.

Precisando lo anterior, se recoge expresamente que no es objeto del Contrato *“la unificación o reestructuración de posiciones pasivas del autónomo/empresa, sino la concesión de liquidez suficiente para que pueda hacer frente a sus necesidades de liquidez ocasionadas por la pandemia del Covid-19. Asimismo, no se podrá aplicar a la cancelación o amortización anticipada de deudas preexistentes”*. Sin

¹⁶² Según el Anejo 9 de la Circular del BdE 4/2017, apartado B, se trata de una operación que, “cualquiera que sea su titular o garantías, se concede o se utiliza por razones económicas o legales relacionadas con dificultades financieras –actuales o previsibles– del titular (o titulares) para reembolsar una o varias operaciones concedidas, por la propia entidad o por otras entidades de su grupo, al titular (o titulares) o a otra u otras empresas de su grupo, o por la que se pone a dichas operaciones total o parcialmente al corriente de pago, con el fin de facilitar a los titulares de las operaciones reembolsadas o refinanciadas el pago de su deuda (principal e intereses) porque no puedan, o se prevea que no vayan a poder, cumplir en tiempo y forma con sus condiciones”.

¹⁶³ De acuerdo con el Anejo del BdE anteriormente mencionado, es una “operación en la que, por razones económicas o legales relacionadas con dificultades financieras, actuales o previsibles, del titular (o titulares), se modifican sus condiciones financieras con el fin de facilitar el pago de la deuda (principal e intereses) porque el titular no pueda, o se prevea que no vaya a poder, cumplir en tiempo y forma con dichas condiciones, aun cuando dicha modificación estuviese prevista en el contrato. En todo caso, se consideran como reestructuradas las operaciones en las que se realiza una quita o se reciben bienes para reducir la deuda, o en las que se modifican sus condiciones para alargar su plazo de vencimiento, variar el cuadro de amortización para minorar el importe de las cuotas en el corto plazo o disminuir su frecuencia, o establecer o alargar el plazo de carencia de principal, de intereses o de ambos, salvo cuando se pueda probar que las condiciones se modifican por motivos diferentes de las dificultades financieras de los titulares y sean análogas a las que se apliquen en el mercado en la fecha de su modificación a las operaciones que se concedan a titulares con similar perfil de riesgo”.

¹⁶⁴ El citado Anejo del BdE establece que es una «operación en la que se modifican sus condiciones financieras sin que el prestatario tenga, o se prevea que pueda tener en el futuro, dificultades financieras; es decir, cuando se modifican las condiciones por motivos diferentes de la reestructuración ».

¹⁶⁵ El mencionado Anejo del BdE dispone que se trata de una «operación formalizada para sustituir a otra concedida previamente por la propia entidad, sin que el prestatario tenga, o se prevea que pueda tener en el futuro, dificultades financieras; es decir, la operación se formaliza por motivos diferentes de la refinanciación ».

¹⁶⁶ Cláusula Novena.

embargo, se permite la *“renovación de créditos y líneas de créditos por importes y/o plazos equivalentes o significativos y pago, en su caso, de los abonos de vencimientos ordinarios y otros gastos financieros corrientes que formen parte del circulante¹⁶⁷”*.

Por último, el Contrato Línea ICO Avaless Covid-19 atribuye a la entidad la decisión relativa a la concesión de la correspondiente financiación de acuerdo con sus procedimientos internos y usos bancarios¹⁶⁸.

La primera Adenda¹⁶⁹ modificativa y no extintiva¹⁷⁰ del Contrato Línea ICO Avaless Covid-19 se publicó el 13 de abril de 2020. En relación con los derechos y obligaciones de las entidades, esta Adenda contempla que *“los costes de los nuevos préstamos y renovaciones que se beneficien de estos avales se mantendrán en línea con los costes cargados antes del inicio de las crisis del Covid-19”*.

Además, dicha Adenda implementa lo previsto en el ACM de 10 de abril de 2020, en cuyo Anexo I se prohibía la venta combinada de otros productos con ocasión de la concesión de estos préstamos, así como la venta vinculada, al indicar que las entidades han de aplicar *“los mejores usos y prácticas bancarias en beneficio de los clientes y no podrán comercializar otros productos con ocasión de la concesión de operaciones financieras cubiertas por este aval público, ni condicionar su concesión a la contratación por parte del cliente de otros productos”¹⁷¹*.

¹⁶⁷ Cláusula Quinta g).

¹⁶⁸ Cláusula Séptima. Incluida en las tres versiones del Contrato ICO.

¹⁶⁹ La segunda Adenda modificativa y no extintiva del Contrato ICO y de la primera Adenda fue firmada el 9 de mayo de 2020. Se regulan nuevos derechos y obligaciones de las entidades, si bien resultan, asimismo, de aplicación los contemplados en la primera Adenda.

La tercera Adenda modificativa y no extintiva del Contrato ICO y de sus dos primeras Adendas fue firmada el 20 de mayo de 2020. Su vigencia es idéntica a la prevista en la segunda Adenda, no estableciéndose, por otra parte, nuevos derechos y obligaciones, si bien continúan siendo aplicables los establecidos en la primera y segunda Adendas.

La cuarta Adenda modificativa y no extintiva del Contrato ICO y de sus tres Adendas fue firmada el 18 de junio de 2020. No se establecen nuevos derechos y obligaciones, si bien continúan siendo aplicables los previstos en las anteriores Adendas.

La quinta Adenda modificativa y no extintiva del Contrato ICO y de sus cuatro Adendas fue firmada el 15 de diciembre de 2020. Establece nuevas obligaciones de las entidades, además de las previstas en el Contrato ICO y sus cuatro Adendas, que han de ser igualmente cumplidas.

¹⁷⁰ Cláusula Quinta.

¹⁷¹ Cláusula Cuarta (Derechos y obligaciones de las entidades).

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO DON CARLOS AGUILAR PAREDES

- (1) En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 11.3 del Reglamento de funcionamiento interno de la CNMC, y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría de la Sala de Competencia de la CNMC, formulo el presente voto particular disidente con la calificación de los hechos analizados contenida en la Resolución de la Sala.
- (2) Su objeto es poner de manifiesto que, en opinión de este Consejero, tanto la instrucción del expediente como el análisis realizado tras las diligencias complementarias adolecen de carencias que, tal como se expondrá, llevan a la mayoría de la Sala a una conclusión incorrecta.
- (3) A continuación, se exponen las razones en que se basa esta afirmación de acuerdo a el esquema siguiente:

1. Hechos relacionados con la vinculación, la venta combinada y la prohibición de comercializar productos a los solicitantes de créditos ICO con aval Covid	3
1.1. Valoración de la PR y la Resolución	3
1.1.1. Con anterioridad al 3 de abril de 2020	4
1.1.2. Entre el 3 y el 11 de abril de 2020.....	4
1.1.3. Con posterioridad al decreto de 11 de abril	5
1.2. Valoración de este Consejero	5
1.2.1. Comportamientos anteriores al 3 de abril y anteriores al 11 de abril.....	5
1.2.1.1. Base jurídica del análisis	5
1.2.1.2. Insuficiencia de la instrucción	7
1.2.1.3. Inconsistencia de los datos sobre los que la DC realizó el análisis en el que basó la PR y los recibidos en respuestas al requerimiento complementario	8
1.2.1.4. Conclusión respecto al archivo de las actuaciones respecto a las conductas analizadas	9
1.2.2. Comportamientos posteriores al 11 de abril de 2020.....	10
1.2.2.1. Incorrección de los datos sobre los que la DC realizó el análisis en el que basó la PR	11
1.2.2.2. Improcedencia del análisis agregado del periodo posterior al 11 de abril 12	12
1.2.2.3. Insuficiencia de diligencias	15
1.2.2.4. Incompleta valoración del comunicado de ICO presentado por CAIXABANK	16
1.2.2.5. Conclusión respecto al archivo de las actuaciones respecto a las conductas analizadas	18
2. Análisis del artículo 3	18
2.1. Las exigencias normativas para aplicar el artículo 3 de la LDC	18
2.1.1. Existencia de práctica desleal	18
3.1.1.1. Antes del día 11 de abril	18
3.1.1.2. Después del día 11 de abril	21
2.1.2. Afectación significativa a la competencia	21
2.1.3. Afectación al interés general	24

2.1.4. La irrelevancia de la no intervención de la autoridad económica para analizar la deslealtad de los hechos.....	26
2.2. Relación con el precedente de AUDAX Renovables	26
3. Análisis respecto a la refinanciación de créditos	31
4. Análisis de las actuaciones que a juicio de este consejero hubieran requerido decretar la infracción del art.3.....	33
4.1. CAIXABANK	34
4.1.1. Sobre los procedimientos de contratación de seguros junto a productos ICO alegadas por CaixaBank	34
4.1.2. Una posible prueba de indicios en el caso de CAIXABANK	36
4.1.2.1. Hechos acreditados en el expediente	36
4.1.2.2. Establecimiento del nexo causal entre los hechos probados y la infracción	36
4.2. Banco de Santander	44
4.2.1. Antes del 11 de abril de 2020.....	44
4.2.2. Con posterioridad al 11 de abril de 2020	45
5. La incorrección de los datos aportados merecería la incoación de un sancionador por falta de colaboración.....	50
Respecto a las respuestas de CAIXABANK.....	53
Resumen de la información aportada.....	53
En relación con el volumen de préstamos ICO (desglosado por días), siempre que el mismo sujeto al que se haya concedido el préstamo haya contratado con esa entidad al menos un producto adicional en los 10 días anteriores y los 30 posteriores a la formalización del préstamo	53
En relación con el tipo de producto adicional contratado.....	56
En relación con los casos en los que el producto adicional sea un seguro, especificación del importe, duración y cobertura, indicando específicamente si la cobertura del seguro es superior al importe del préstamo contratado por el mismo sujeto	56
Análisis de los resultados de los requerimientos de información.....	57
Resultados del análisis de los datos remitidos [SANTANDER].....	65

1. HECHOS RELACIONADOS CON LA VINCULACIÓN, LA VENTA COMBINADA Y LA PROHIBICIÓN DE COMERCIALIZAR PRODUCTOS A LOS SOLICITANTES DE CRÉDITOS ICO CON AVAL COVID

- (4) En opinión de este Consejero, en la conducta analizada existen tres lapsos temporales que deben ser diferenciados, ya que las exigencias normativas en los tres son diferentes y en consecuencia las obligaciones de las entidades financieras también podrían serlo.

Tales momentos se determinan por los siguientes hitos:

- Desde el decreto del estado de alarma hasta el día 3 de abril.
 - El 3 de abril de 2020, fecha en que las entidades firman un contrato con ICO en que se fijan las condiciones de acceso a los créditos avalados y en que no se permite la venta condicionada.
 - 11 de abril de 2020, fecha del decreto en que se recoge la obligación de no comercializar productos con los créditos ICO. En relación con los derechos y obligaciones de las entidades financieras, prevé en que éstas apliquen los mejores usos y prácticas bancarias y no puedan comercializar otros productos con motivo de la concesión de préstamos cubiertos por el aval, ni condicionar su concesión a la contratación por el cliente de otros productos.
- (5) Por tanto, la conducta de cada una de las entidades debería analizarse de manera separada, considerando qué sucede antes del 3 de abril, qué sucede en el período intermedio y qué sucede tras la aprobación del Decreto del día 10 de abril.
- (6) De igual modo el análisis de las conductas posteriores al 11 de abril debe analizarse atendiendo a la evolución del comportamiento de las entidades incoadas y no como un único periodo en el que el comportamiento de las entidades incoadas fue uniforme. La usencia de ese análisis en la resolución ofrece a juicio de este consejo una imagen agregada que no permite valorar adecuadamente algunas de las conductas.

1.1. Valoración de la PR y la Resolución

Los siguientes apartados realizan una síntesis de los argumentos de la Resolución que llevan a no decretar infracción y archivas las actuaciones.

1.1.1. Con anterioridad al 3 de abril de 2020

- (7) La Resolución establece en los párrafos 122 a 125 que, ante la ausencia de una prohibición explícita anterior al 3 de abril condicionar la concesión del ICO a la compra de otros productos estaba permitido.
- (8) Por ello considera que las actuaciones de venta vinculada, combinada o condicionada anteriores al 3 de abril no pueden considerarse infractoras.
- (9) En esta consideración, la Resolución se separa de la PR que consideraba que condicionar la concesión de créditos con aval ICO a la adquisición de terceros productos operaba antes del 3 de abril.
- (10) La Resolución mantiene que al no existir antes del día 3 norma expresa que prohibiese la conducta, no puede existir infracción de norma y no puede por tanto considerarse que exista el tipo de competencia desleal aplicable (con base en el artículo 15 de la LCD) y en consecuencia, no puede existir infracción del artículo 3 de la LDC.

1.1.2. Entre el 3 y el 11 de abril de 2020

- (11) Sostienen la Resolución y la PR que a partir del 3 de abril operaba la prohibición de condicionar la concesión de los créditos ICO a la adquisición de otros productos. Mantienen sin embargo que la venta combinada (no condicionada) estaba permitida durante este periodo de tiempo al ser parte de las prácticas habituales de los bancos.
- (12) La PR concluye al igual que la Resolución que en este periodo no puede probarse la existencia de infracción dada la imposibilidad de establecer que las ventas de productos junto a créditos ICO fueran condicionadas (frente a las meramente combinadas). Es decir, afirma que no cabe acreditar que las adquisiciones que de hecho se produjeron no fueran voluntarias por parte de los clientes.
- (13) Por ello los casos de obligación de contratación de productos junto a créditos acreditados en el expediente se entienden insuficientes para declarar la existencia de infracción.
- (14) Concluye así para este periodo la resolución, igual que la PR, que no existía infracción ya que no podía probarse afectación a la competencia con incidencia en el interés general¹.

¹ Así lo recoge la PR en su epígrafe 226.

“(226) Se mantiene, asimismo, la conclusión de que la ausencia inicial de una prohibición expresa hasta el 3 de abril de 2020 tampoco justifica esta conducta, ya que no resulta razonable, ni en todo caso acorde con una debida diligencia profesional guiada por la buena fe, justificar la imposición de seguros de vida o de otros productos como condición para la concesión de los préstamos ICO, por la ausencia de una prohibición expresa, pues no podía desconocerse por parte de las entidades incoadas que la puesta en marcha de esta línea de préstamos avalados era una medida destinada específicamente a

1.1.3. Con posterioridad al decreto de 11 de abril

- (15) La Propuesta de Resolución y la Resolución no realizan un análisis expreso de la infracción con posterioridad al 11 de abril desde la perspectiva de la imposición de contratación de productos adicionales como condición para la obtención de los créditos ICO.
- (16) La PR sintetiza el elemento de convicción que tiene a su juicio el número que considera limitado de operaciones afectadas por la conducta en los términos siguientes:

(246) En estas circunstancias, con la información que obraba en el expediente y, dado el número de operaciones coetáneas reportadas por ambas entidades, no resultó posible acreditar que las citadas ventas coetáneas o simultáneas a la concesión de préstamos ICO Covid de seguros y otros productos realizadas por dichas entidades fueran ventas que se realizaron efectivamente “con ocasión de” la concesión de los préstamos ICO avalados y sin que mediara la voluntad de los particulares existiendo, por tanto, mala fe en su actuación que permitiese distorsionar la decisión de los solicitantes de los préstamos, por lo que tampoco fue posible acreditar ni concluir, para ninguno de los dos, que esa comercialización fue ilícita en los términos previstos en el artículo 4 de la LCD.

- (17) La Resolución asume que, pese a las diferencias cuantitativas detectadas a raíz de las respuestas al Requerimiento de información complementaria, no es posible decretar tampoco la infracción ante la falta de evidencias de que la contratación de los productos fuera obligada, o consecuencia de la acción comercial de las entidades².

1.2. Valoración de este Consejero

- (18) La discrepancia de este consejero se fundamenta en los elementos que se detallados en los apartados siguientes.

1.2.1. Comportamientos anteriores al 3 de abril y anteriores al 11 de abril

1.2.1.1. Base jurídica del análisis

- (19) En opinión de este Consejero (de manera acorde a la PR) desde el comienzo del estado de alarma y hasta que las entidades firmaron el contrato con ICO, la vinculación de productos debía producirse en términos de buena fe.
- (20) Por ello debía considerarse como sostiene la PR que “no resulta razonable, ni en todo caso acorde con una debida diligencia profesional guiada por la buena

aliviar la difícil situación económica ocasionada por la pandemia y que la exigencia de contratar productos adicionales como condición para su concesión no suponía sino obstaculizar la eficacia de esa medida en beneficio propio.”

fe, justificar la imposición de seguros de vida o de otros productos como condición para la concesión de los préstamos ICO, por la ausencia de una prohibición expresa, pues no podía desconocerse por parte de las entidades incoadas que la puesta en marcha de esta línea de préstamos avalados era una medida destinada específicamente a aliviar la difícil situación económica ocasionada por la pandemia y que la exigencia de contratar productos adicionales como condición para su concesión no suponía sino obstaculizar la eficacia de esa medida en beneficio propio”.

- (21) No en vano debe considerarse que la imposición de la contratación de un producto adicional a un crédito supone un incremento en el coste final del crédito concedido que no se compadece con las condiciones excepcionales en que se plantea la generación de estos créditos con aval.
- (22) El hecho de imponer a los solicitantes del crédito con aval ICO COVID un sobrecoste derivado de prestaciones no imprescindibles supone circunvalar la obligación que las entidades financieras tenían de trasladar la ventaja del aval del estado a los usuarios beneficiarios de esta medida. Tal obligación resultaba inherente a la creación de la figura de los créditos con aval público y está por lo tanto vigente desde su propia concepción.
- (23) A juicio de este consejero, aun en ausencia de la creación de los avales ICO, la excepcionalidad de estado de alarma debió llevar a las entidades bancarias a desistir de las prácticas de venta combinada de productos a aquellos solicitantes de financiación. La situación de urgencia y necesidad de liquidez obligó a pymes y autónomos recurrir a financiación para hacer frente al pago de obligaciones. La realidad social y económica no permitía en buena fe considerarlos clientes objetivos para la comercialización terceros productos.
- (24) No cabe en la buena fe aplicar los mismos principios de política comercial habituales sobre pymes y autónomos cuando solicitaron financiación por la necesidad derivada del cierre de su actividad comercial, sin que existiera certeza sobre la duración del estado de alarma ni de sus consecuencias económicas.
- (25) Más allá de lo expuesto en los párrafos anteriores no puede obviarse que era condición previa para poder solicitar créditos con aval ICO acreditar la pérdida de ingresos derivada del estado de alarma.
- (26) Por ello debería considerarse que la venta combinada de productos previa al día 3 de abril, [expresamente prohibida en el siguiente RDL] cumplía los requisitos para ser considerada desleal al no ser acorde a los principios de buena fe (que exige el párrafo primero del artículo 4 de la LCD) independientemente de que existiese una norma que específicamente la prohibiese expresamente.

1.2.1.2. Insuficiencia de la instrucción

- (27) La instrucción de los hechos detallada en la PR se basó mayoritariamente en una serie de requerimientos de información realizados por la DC.
- (28) La DC recabó la existencia de quejas relativas a la obligación de contratar diferentes productos como condición previa para la concesión de un crédito con AVAL ICO Covid por parte de algunas entidades bancarias. No se realizó sin embargo durante la fase de instrucción ninguna solicitud al ICO de las quejas recibidas.
- (29) Posteriormente remitió requerimientos de información a aquellos sujetos que estaban identificados en las quejas, para que aportaran los elementos de prueba acreditativos de las conductas referidas de los que dispusieran.
- (30) Se solicitó a los bancos incoados que refirieran en algunos casos el número de quejas que habían recibido. Sin embargo, no se solicitó a las entidades incoadas que remitieran de manera sistemática las quejas presentadas a sus Servicios de Atención al Cliente y, eventualmente, a su Defensor del Cliente.
- (31) No se realizó a las entidades investigadas ningún requerimiento para que enviaran la información relativa a los procesos de contratación de productos adicionales que se contrataron con los denunciados que no incluyeron documentación que acreditara la conducta referida.
- (32) Las quejas recibidas refieren de forma recurrente que las entidades condicionaban la contratación mayoritariamente de forma oral durante el proceso de contratación del crédito ICO, en contra en muchos casos de las indicaciones escritas que las propias entidades ponían a disposición de los tomadores.
- (33) PIMEC informó que, además de las quejas trasladadas, se habían recibido 39 quejas más que tenían términos similares pero que no se remitían porque no se había autorizado a la entidad a hacerlas públicas³.
- (34) En opinión disidente de este Consejero, los hechos descritos debieron en primer lugar llevar a la DC a solicitar a las entidades la información relativa a los episodios de contratación denunciados en las quejas recabadas y no sólo de las que contenían documentación que acreditaba dichas quejas.
- (35) Las evidencias recabadas sobre el hecho de que gran parte de las prácticas referidas se realizaban sin acreditación documental, y la reticencia de quienes expresaban quejas a trasladarlas más allá de a efectos estadísticos debieron llevar a la DC a explorar otros métodos de verificación de la conducta.

³ “Por otro lado, les informamos que 39 empresas más han denunciado situaciones similares, pero lamentablemente, no nos han dado su autorización para hacer pública su denuncia.” Folio 1363

1.2.1.3. Inconsistencia de los datos sobre los que la DC realizó el análisis en el que basó la PR y los recibidos en respuestas al requerimiento complementario

- (36) Las solicitudes de información remitidas a los bancos investigados para que comunicaran el número y la tipología de productos que los tomadores de créditos con Aval ICO COVID habían contratado adicionalmente, no fueron sistemáticas.
- (37) No se estableció el alcance de lo que debía entenderse por “contratado adicionalmente”. Ello llevó a las entidades a enviar la información según sus propios criterios respecto al término “adicionalmente”.
- (38) No se solicitó en los primeros requerimientos de información de forma sistemática para todas las entidades la investigadas la información relativa a los productos contratados segmentada por su tipología.
- (39) Con posterioridad se solicitó a las entidades que aclarar el alcance de los datos remitidos y su justificación.
- (40) A modo de ejemplo la DC pidió a SANTANDER que explicara la pertinencia del dato referido a la contratación por parte de los clientes de seguros de vida u otros productos⁴:

“Indique el criterio temporal utilizado por la entidad (por ejemplo, mismo día, una semana, 15 días, etc.) para aportar los datos relativos a la contratación por parte de los clientes de seguros de vida u otros productos junto con los préstamos ICO Covid (mismo día, misma semana, mismo mes, etc...). Justifique la utilización de dicho criterio temporal.”

- (41) La respuesta de SANTANDER fue que, ante la falta de concreción de la solicitud recibida, se habían aportado los datos referidos a las contrataciones realizadas el mismo día de la formalización de los créditos ICO. Manifestó que este criterio había sido puesto de manifiesto desde el primer día.
- (42) El conjunto de actuaciones posteriores realizadas por la DC y las alegaciones de las incoadas a la PR puso de manifiesto inconsistencias en algunas de las respuestas de las entidades incoadas que llevaron a la Sala a la realización de actuaciones complementarias.
- (43) El requerimiento de información completaría solicitó esta información de forma desagradada por productos y días de los productos contratados adicionalmente por tomadores de créditos ICO entre los 10 días anteriores y los 30 posteriores a la formalización del crédito ICO.
- (44) La información remitida para el periodo anterior al día 11 de abril como consecuencia de la información recabada en el requerimiento complementario

⁴ Requerimiento de información remitido a SANTANDER por la DC en fecha 3 de marzo de 2022. Folios 4712 y 4713

no se compadece con la que disponía la DC en el momento de realizar la instrucción y sus conclusiones.

- (45) El detalle de las discrepancias se recoge en el anexo de este voto particular.
- (46) A modo de ejemplo del nivel de discrepancias respecto a los datos reales de las conductas sobre lo que la PR debió guiar sus actuaciones y conclusiones se puede citar el párrafo 155 de la PR⁵:

(155) Hasta el 20 de abril de 2020, de [confidencial] operaciones de financiación con aval del ICO, en [confidencial] de ellas (0,60% del total) se habría contratado un seguro de vida en la misma fecha de formalización de la operación de financiación).

- (47) Los datos que constan acreditados en el expediente recogen que en la misma fecha de formalización del crédito ICO las operaciones de financiación con aval ICO que contrataron un seguro de vida el mismo día de la formalización de la operación de financiación fueron [confidencial] ⁶.
- (48) Si se considera no sólo el mismo día sino el periodo razonable estimado por la Sala para el análisis de las conductas (diez días antes y 30 días después de la formalización del crédito ICO), el número obtenido asciende a [confidencial] ⁷.
- (49) La constatación de que más del 8% de los tomadores de créditos ICO contrataron un seguro de vida en el periodo de tiempo analizado, frente al 0,60 % referido en el análisis de la DC, llevan a este Consejero a la conclusión de que el análisis de las conductas no pudo tener en cuenta la correcta magnitud de los hechos en el momento de guiar su actividad instructora.
- (50) Análogamente los resultados de los porcentajes de tomadores de créditos ICO que contrataron algún producto adicional se revelan no uniformes a raíz de las diligencias complementarias. Por el contrario, los porcentajes de los que dispuso las DC para analizar las conductas además de ser muy reducidos eran similares para todas las entidades.

1.2.1.4. Conclusión respecto al archivo de las actuaciones respecto a las conductas analizadas

- (51) Los elementos expuestos en los apartados anteriores (la incorrección del marco jurídico aplicable a las conductas investigadas puesto de manifiesto en la Resolución; la falta de recogida sistemática de datos a lo largo de la instrucción, y la ausencia de un análisis de indicios de las infracciones) llevan a este

⁵ Folio 5850-

⁶ .Esto supone que los datos reales fueron casi 8 veces los comunicados en respuesta al primer requerimiento de información y reiterados en los posteriores.

⁷ Folio 19 de la Resolución. Esta cifra supone que los datos considerados como relevantes para el análisis de la infracción por parte de la sala eran en realidad 14 veces los datos comunicados.

Consejero a concluir que la Resolución no realiza un adecuado análisis de las conductas.

- (52) Considera por tanto este consejero que habría procedido, cuando menos, la devolución del expediente a la DC para que completara la instrucción y a la luz de la magnitud revelada de los hechos puestos de manifiesto en la fase de resolución, continuara la instrucción.

1.2.2. Comportamientos posteriores al 11 de abril de 2020

- (53) El 10 de abril de 2020 el Consejo de ministros activó el segundo tramo de la línea de avales ICO covid⁸.
- (54) Determinó que sus beneficiarios pudieran ser pequeñas y medianas empresas y autónomos afectados por las consecuencias económicas del COVID-19.
- (55) La regulación explicitada exige a las entidades bancarias que apliquen los mejores usos y prácticas bancarias y determina que no pueden comercializar otros productos con motivo de la concesión de préstamos cubiertos por el aval, ni condicionar su concesión a la contratación por el cliente de otros productos⁹.
- (56) Esta prohibición estuvo vigente en todas las líneas de Avales ICO posteriores.
- (57) Como hemos visto, con posterioridad al 11 de abril, fecha de publicación del decreto, operó la prohibición de comercializar productos con ocasión de la contratación por parte de los clientes de créditos ICO. Es decir, no solo se prohíbe la contratación condicionada sino también la vinculación. Sin embargo, la Resolución considera que el número de incumplimientos de la obligación acreditados no permite calificar la conducta como infractora a lo que se opone este Consejero por las razones que se exponen.
- (58) La resolución basa sus conclusiones en el hecho de que la prohibición de comercializar productos no era una prohibición absoluta para venderlos si no se condicionaba la concesión del crédito a esta venta y era a petición del cliente.
- (59) La imposibilidad de verificar por tanto que el elevado número de productos contratados junto a los créditos ICO no respondió a la voluntad expresada por los solicitantes de créditos ICO lleva a la Resolución a concluir que no puede acreditarse el acto de competencia desleal.

⁸ Resolución de 10 de abril de 2020, de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de abril de 2020 (ACM 10-04-20) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-4414

⁹ «Las entidades financieras aplicarán los mejores usos y prácticas bancarias en beneficio de los clientes y no podrán comercializar otros productos con ocasión de la concesión de préstamos cubiertos por este aval público ni condicionar su concesión a la contratación por parte del cliente de otros productos».

1.2.2.1. Incorrección de los datos sobre los que la DC realizó el análisis en el que basó la PR

- (60) Con carácter previo al requerimiento de información complementaria realizado por la Sala, la PR estableció en el párrafo 269 el alcance cuantitativo de las conductas en este período:

Así, las entidades habrían realizado comercialización coetánea de seguros de vida y otros productos junto con préstamos u otras operaciones de financiación ICO Covid en un porcentaje muy poco relevante (entre el 1% y el 3%) de todas las operaciones ICO Covid realizadas por cada una de ellas.

- (61) Concreta en el párrafo 270 los datos para CAIXABANK.

“Así, en lo que respecta a CAIXABANK, entre el 14 de abril de 2020 y el 22 marzo de 2022, habría comercializado seguros de vida de forma coetánea en menos de un 1% de sus operaciones de financiación ICO Covid. Y desde la puesta en marcha de la línea de avales ICO Covid para empresas y autónomos hasta el 28 de febrero de 2022, habría comercializado coetáneamente productos distintos a seguros de vida en menos de un 2%[...]”.

- (62) Hace lo mismo en el párrafo 272 respecto al banco SANTANDER

En cuanto a BANCO SANTANDER, habría comercializado simultáneamente seguros de vida en menos del 1,5% de las operaciones de financiación con aval ICO Covid, desde la entrada en vigor de la normativa reguladora de dichas operaciones hasta el 25 de marzo de 2022. Y, en menos de un 3,5% de sus operaciones de financiación ICO Covid, se habrían contratado productos distintos a seguros de vida en la misma fecha de formalización de la operación (desde la entrada en vigor de la mencionada normativa hasta el 21 de marzo de 2022).

- (63) Las respuestas remitidas a la DC por ambas entidades hacían únicamente referencia a los productos contratados coetáneamente o el mismo día que el crédito ICO.

- (64) Existe una clara inconsistencia de dichas cifras con otros elementos recogidos en la PR (como las reclamaciones atendidas por las entidades). Ello llevó a la Sala a solicitar a las entidades investigadas el detalle de los productos contratados por tomadores de créditos ICO covid en el intervalo de [-10+30] días entorno a la contratación del crédito¹⁰.

¹⁰ Los resultados están recogidos en los apartados 4.3.3.2 y 4.3.3.3 de la resolución, considerando sólo como productos adicionales seguros de vida y no vida, planes de pensiones, fondos de inversión y tarjetas.

- (65) El análisis en términos agregados del período posterior al día 14 de abril, acredita que los porcentajes de tomadores de créditos con AVAL ICO Covid que contrataron otro producto adicional se situaron entre el 6,7% y el 14, 7%.
- (66) En el caso de seguros de vida, los porcentajes acreditados en la resolución se situaron entre el 0,8 y el 6,1 %.
- (67) A juicio de este Consejero la diferencia sustancial entre los datos que se facilitaron a la DC y los datos reales alteró necesariamente la percepción de la DC respecto al alcance real de las conductas.
- (68) Este hecho es, a juicio de este consejero, motivo suficiente para que se no se procediera al archivo de las conductas.

1.2.2.2. Improcedencia del análisis agregado del periodo posterior al 11 de abril

- (69) Los datos obrantes en el expediente a raíz de las actuaciones complementarias muestran patrones diferenciados respecto de la cantidad de productos adquiridos con posterioridad al 11 de abril. Estos patrones habrían merecido un análisis detallado en función de periodos de tiempo diferentes.
- (70) Este Consejero llega a esta conclusión después de agrupar por meses el porcentaje de tomadores de créditos ICO que contrataron un producto adicional. El análisis se realiza a partir de los datos remitidos por las entidades bancarias en respuesta al requerimiento de información complementaria efectuado por la Sala de competencia.
- (71) A modo de ejemplo, la existencia de estos datos en el caso de CAIXABANK permite analizarlos desglosados y segmentados. A partir de ellos puede analizarse cuál fue la cantidad de créditos con aval ICO Covid cuyos tomadores adquirieron seguros de vida (SV), seguros de no vida (SnV), productos tecnológicos (PtTec) o tarjetas de crédito (TGT) a partir del día 13 de abril de 2020 en el periodo [-10;30] días entorno al día de formalización del crédito. Estos datos se detallan en la tabla 1.

Tabla 1. Créditos ICO con aval Covid cuyos tomadores adquirieron SV, SnV, PtTEC o TGT en el periodo de [-10/30] días entorno al día de formalización del crédito.

Año / Trimestre/ Mes	Nº préstamos ICO formalizados	Nº ICO con SV [-10;+30]	Nº ICO con SnV [-10;+30]	Nº ICO con PtTec [-10;+30]	Nº ICO con TGT [-10;+30]	% SV [-10;+30] sobre ICOs	% SnV [-10;+30] sobre ICOs	% PtTec [-10;+30] sobre ICO	% TGT [10;+30] sobre ICO	Total Seguros y PtTEC
2020	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	2,04%	2,96%	2,05%	4,92%	7,05%
Trim.2	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	0,43%	1,23%	1,22%	4,47%	2,89%
Abril	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Mayo	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Junio	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Trim.3	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	4,99%	5,96%	5,07%	6,89%	16,02%
Julio	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Agosto	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Septiembre	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Trim.4	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	4,84%	6,16%	2,08%	4,63%	13,07%
2021	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	8,10%	7,22%	3,09%	5,32%	18,41%
Trim.1	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	8,36%	7,75%	3,33%	4,61%	19,43%
Trim.2	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	6,65%	6,69%	2,61%	5,50%	15,95%
Trim.3	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	9,78%	6,23%	3,24%	6,82%	19,25%
Trim.4	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	13,05%	8,32%	3,83%	9,14%	25,20%
2022	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	12,65%	8,99%	3,61%	8,75%	25,26%
Trim.1	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	14,80%	10,56%	4,39%	9,84%	29,75%
Trim.2	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	10,48%	7,41%	2,83%	7,65%	20,72%
Totales	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	3,70%	4,10%	2,33%	5,11%	10,13%

- (72) El promedio obtenido (12,9 % para el conjunto del periodo) enmascara la realidad de los datos desglosados en el que los porcentajes oscilan entre el 1,6 % y el 25%.
- (73) Los meses de abril y mayo presentan ratios de contracción en la línea de los referidos en la PR. (entre el 1 y el 3 %). Sin embargo, los porcentajes de productos contratados respecto al número de créditos concedidos en el mes de junio de 2020 quintuplican los del mes de abril. En el tercer trimestre de 2020 el porcentaje de productos contratados junto a los créditos ICO fue diez veces el obtenido el mes de abril del mismo año.
- (74) Gráficamente se puede apreciar que el porcentaje semanal de tomadores de créditos ICO que contrataron adicionalmente un seguro de vida no puede analizarse suponiendo un comportamiento uniforme durante el tiempo analizado. Así se puede ver en el gráfico siguiente.

Grafico 1. Evolución semanal en % de seguros vida contratados por tomadores de créditos con aval ICO covid.

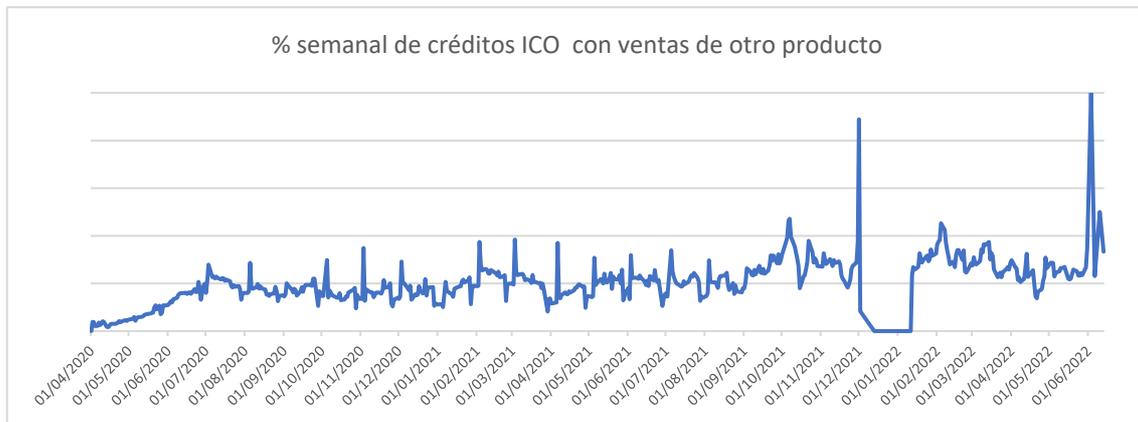
Nota: se han suprimido los datos del eje vertical, por ser confidenciales.



- (75) Los datos previos al 04/04/2020 reconocieron la realización de **[confidencial]** seguros de vida sobre **[confidencial]** operaciones lo que venía a suponer aproximadamente un 13,5 % de las operaciones. Al no haberse referido el detalle de estos datos por CAIXABANK en respuesta al requerimiento complementario, no aparece ese porcentaje la primera semana del análisis.
- (76) El análisis muestra cómo, mientras que el porcentaje es muy pequeño durante los meses de abril y mayo, experimenta una abrupta subida en junio y julio.
- (77) Durante varias semanas, especialmente tras la integración de Bankia y CaixaBank, (01/09/2021) el porcentaje de seguros de vida contratados por tomadores de créditos ICO supera de forma sostenida el **[confidencial]** de las operaciones.
- (78) El compartimiento que los datos reflejan para los seguros de vida es simétrico al que presenta el conjunto de otros productos analizados.

Gráfico 2. Evolución semanal en % de seguros vida contratados por tomadores de créditos con aval ICO covid

Nota: se han suprimido los datos del eje vertical, por ser confidenciales.



- (79) A juicio de este Consejero, estos análisis generan un indicio de infracción que no ha sido analizado adecuadamente en la Resolución del expediente.
- (80) Por ello, estos datos deberían haber sido puestos de manifiesto a las entidades incoadas para que pudieran alegar sobre ellos.
- (81) Salvo que éstas hubieran ofrecido una interpretación económicamente razonable, alternativa a la existencia de infracción, nos encontraríamos ante una prueba de infracción que cumpliría las exigencias jurisprudenciales ajuicio de este consejero para constituir prueba de indicios.

1.2.2.3. Insuficiencia de diligencias

- (82) Del mismo modo que en los comportamientos anteriores al 11 de abril, este Consejero considera que hubieran sido necesarias diligencias adicionales para permitir confirmar o rebatir la existencia de infracción, empleando la prueba de indicios y partiendo de la acreditación de hechos que se acaban de referir.
- (83) La prueba de indicios exige, según la jurisprudencia, que se acrediten una serie de hechos probados; que se analice si es posible establecer un nexo lógico entre los hechos y el ilícito que se pretende probar y finalmente que no pueda considerarse que existe una alternativa económica jurídica o socialmente plausible a la existencia de la infracción.
- (84) Este análisis debe desarrollarse de forma individualizada para cada infracción. En las posibles infracciones de este caso, dado que no se plantea la existencia de una concertación, debe realizarse un análisis individualizado de cada entidad, distinguiendo su responsabilidad en cada periodo temporal.

1.2.2.4. Incompleta valoración del comunicado de ICO presentado por CAIXABANK

(85) La Resolución acoge la posición expresada por CAIXABANK según la cual en virtud de la consulta realiza al ICO la prohibición de comercialización de productos incluida en el ACM del día 10 de abril no era una prohibición absoluta de venta de los mismo a petición de los clientes, si la expresaban así al solicitar un crédito con aval ICO. Así se recoge en el párrafo 59 de la resolución

(86) El 17 de abril de 2020 el ICO envió un correo electrónico a CAIXABANK en el que, a petición de CAIXABANK, se pronunció sobre el alcance que debía tener la prohibición de la venta de productos adicionales “con ocasión de la concesión de préstamos” y confirma en los siguientes términos la interpretación sostenida por CAIXABANK¹¹:

*“Entendemos que esto **no es una prohibición absoluta de venta de productos y servicios financieros**, y mantendremos la venta de este tipo de productos bajo petición expresa de nuestros clientes con controles reforzados de vigilancia en su contratación para evitar que se den casos de venta cruzada condicionando la concesión del aval ICO.”*

(87) En su valoración jurídica la Resolución interpreta en su párrafo 159 el alcance de aceptar este hecho en los términos siguientes:

De conformidad con lo expuesto, parece claro que la mera contratación adicional no es una infracción de la normativa reguladora de los préstamos, pues la vulneración o no de la prohibición dependerá de la forma en la que se haya efectuado la contratación del producto adicional y, más en concreto, de si ésta es o no a voluntad del contratante del préstamo o como consecuencia de una labor de comercialización activa.

(88) La literalidad del correo remitido el día 17 de abril por un empleado de CAIXABANK a un empleado de ICO es la siguiente:

“[...] Te escribo en relación con el tema de venta vinculada que especificáis en la adenda, donde se ha añadido lo que resalto en amarillo sobre el redactado del contrato marco.

La entidad aplicará los mejores usos y prácticas bancarias en beneficio de los clientes y no podrán comercializar otros productos con ocasión de la concesión de operaciones financieras cubiertas por este Aval público, ni condicionar su concesión a la contratación por parte del cliente de otros productos.

Entiendo que el espíritu de la adenda es que no se condicione la concesión de un aval del ICO a la contratación de otro producto, y así lo estamos aplicando. Como te comentaba en un correo previo hacemos una monitorización diaria exhaustiva sobre

¹¹ Documentación aportada por Caixabank (folios 4804 a 4805).

esto y el volumen de reclamaciones es muy bajo en relación al volumen de solicitudes de avales ICO.

Sin embargo, la aplicación estricta de este nuevo redactado, nos lleva a no poder dar servicio a clientes que nos solicitan productos o servicios bancarios de manera coincidente en el tiempo a la concesión de un aval ICO, porque genuinamente los necesitan o llevaban ya un tiempo en trámite (p.e. nos solicitan TPVs para poder cobrar con tarjeta, nos piden un seguro de coche para uno recién comprado, renovación de una línea de crédito sin aval, etc.). Entendemos que esto no es una prohibición absoluta de venta de productos y servicios financieros, y mantendremos la venta de este tipo de productos bajo petición expresa de nuestros clientes con controles reforzados de vigilancia en su contratación para evitar que se den casos de venta cruzada condicionando la concesión del aval ICO.”

(89) La respuesta enviada por el trabajador del ICO fue la siguiente:

Buenos días: vuestro entendimiento es correcto y lógico. No se puede condicionar a nuestra operación de aval pero la entidad tiene que seguir funcionando para las demandas de los clientes y sin relación con la operación avalada

Habrá un control estricto sobre este tema.

(90) A juicio del consejero discrepante con la resolución, es imprescindible para ponderar el significado y el alcance de la respuesta de ICO y de las actuaciones posteriores de las entidades el literal de la petición de consulta realizado.

[...]la aplicación estricta de este nuevo redactado, nos lleva a no poder dar servicio a clientes que nos solicitan productos o servicios bancarios de manera coincidente en el tiempo a la concesión de un aval ICO, porque genuinamente los necesitan o llevaban ya un tiempo en trámite (p.e. nos solicitan TPVs para poder cobrar con tarjeta, nos piden un seguro de coche para uno recién comprado, renovación de una línea de crédito sin aval, etc.).

(91) Es decir, lo que es remitido por CAIXABANK a la DC como consideración general de la opinión expresada por ICO es presentado descontextualizado del preludio que la acompaña, refiriéndolo a servicios muy puntuales, o de continuidad de las actividades económicas de los tomadores.

(92) De la literal del texto cabe inferir que este tipo de productos y servicios eran demandados por los contratantes de créditos ICO en una cantidad suficiente como para realizar esta consulta. No hace la consulta referencia explícita a productos como Seguros de Vida, o de no vida (salvo el de auto recién comprado), o a productos tecnológicos que resultaron ser los productos adquiridos por los contratantes de los créditos ICO.

(93) A juicio de este consejero es igualmente relevante la petición referida por CAIXABANK expresando que los controles reforzados se establecen:

“[...]para evitar que se den casos de venta cruzada condicionando la concesión del aval ICO”.

- (94) La venta cruzada es precisamente lo que se pretende evitar con la inclusión de prohibición de comercializar productos a los solicitantes de créditos ICO. No es el condicionamiento de la venta cruzada a la adquisición del producto lo que supone un acto de competencia desleal, sino la propia operación de venta cruzada. Los productos demandados directamente por los solicitantes de créditos ICO no pueden considerarse como ventas cruzadas.
- (95) Por todo ello si bien este consejero coincide en esencia con el razonamiento expresado en párrafo 159 de la resolución, es a su juicio imprescindible analizar el nivel de demanda que existió sobre los productos referidos en la petición de aclaración que CAIXABANK refirió al ICO para ponderar la naturaleza de la petición.
- (96) No existe entre los **[confidencial]** seguros contratados ninguna categoría de seguros de AUTO. De todas las categorías que en su nombre incluyen seguros de accidente tomado por este consejero como proxi dada la ausencia de categorías específicas el número total es de **[confidencial]** (un 1,2% del total). Por el contrario, el número de seguros de vida es superior al 50 % de los contratados, los de negocio y empresas el 32% y los de salud el 5 %.

1.2.2.5 Conclusión respecto al archivo de las actuaciones respecto a las conductas analizadas

- (97) Los elementos expuestos en los apartados anteriores llevan a este Consejero a concluir que la Resolución no realiza un adecuado análisis de las conductas en este periodo temporal y por consiguiente no correspondería decretar el cierre de las actuaciones.

2. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 3

2.1. Las exigencias normativas para aplicar el artículo 3 de la LDC

2.1.1. Existencia de práctica desleal

3.1.1.1 Antes del día 11 de abril

- (98) Tal como se ha mencionado, existe una diferente valoración jurídica de los hechos en la PR y la Resolución si bien ambas concluyen la ausencia de infracción, pese hacerlo por vías diferentes.
- (99) La PR parte de la inexistencia de deslealtad por considerar que no puede acreditarse con el suficiente nivel de garantía la existencia de una conducta contraria a la buena fe por parte de las entidades financieras. Es decir, la base

de la que parte la PR es que la posible deslealtad se enmarcaría del artículo 4 de la Ley de Competencia desleal.

- (100) Por su parte, la Resolución considera que la posible deslealtad debería analizarse desde la perspectiva del artículo 15 de la LCD, es decir, por la existencia de una infracción de norma.
- (101) Comenzando por la valoración recogida en la Resolución, este Consejero no puede acoger la interpretación ofrecida por la por considerar que realiza valoración incompleta de la misma.
- (102) Tal como se ha expuesto, tan solo a partir del 11 de abril de 2020 existe una norma que prohíbe a las entidades financieras comercializar servicios complementarios a los créditos ICO Covid o condicionar su contratación a la adquisición de otros productos.
- (103) Adicionalmente, la valoración de la Sala establece que la deslealtad derivada de condicionar la concesión de créditos a la adquisición de otros productos tan solo aplicaría a las conductas posteriores al 3 de abril, dado que es el momento en la que se suscribieron los contratos de las entidades con el ICO.
- (104) La Resolución en la parte de la conducta previa a esa fecha, considera que no se producen actos de competencia desleal por no aplicar dicha norma. No analiza pues la posible infracción de las conductas bajo el tipo general de deslealtad por falta de buena fe, como si hace la DC. No justifica la resolución esta decisión, que deja a juicio de este consejero una parte de la conducta sin posibilidad de ser enjuiciada desde la perspectiva de la LCD.
- (105) Considera por tanto este Consejero que la calificación de la conducta en la Resolución en este primer periodo es incompleta. Por ello las conclusiones a las que se llegan son inadecuadas.
- (106) Este consejero discrepa igualmente de la calificación de las conductas realizada por la DC en la PR.
- (107) la DC concluía que, en las conductas producidas antes del día 11, no se podría deducir la existencia de mala fe en las entidades que comercializaron servicios junto a la concesión del crédito ICO, ya que las prácticas están dentro habituales de las entidades y estar dentro de las “mejores prácticas” a las que obliga el contrato del día 3.
- (108) Difiere este Consejero de tal valoración. La propia naturaleza de los créditos ICO que generan un aval público para el acceso al crédito por parte esencialmente de PYMES afectadas por la situación excepcional de extrema gravedad que se vivió en la crisis del COVID 19 es un factor que no ha sido adecuadamente valorado en la resolución a juicio de este Consejero.

- (109) No cabría considerar en opinión de este Consejero como acorde a la buena fe de las entidades financieras la comercialización o vinculación de servicios complementarios que, como se ha verificado, tenían un coste en algunos casos elevado, atendiendo precisamente, a que solicitaban un crédito avalado por el estado en circunstancias excepcionales por carecer de ingresos y haber visto limitada cuando no cancelada toda su actividad comercial.
- (110) Tal valoración no incide en el hecho de que estos créditos avalados se crearon para reaccionar ante una situación de excepcionalidad que ahora parece desconocerse al analizar la reacción de las entidades financieras que las facilitaban.
- (111) En conclusión, este Consejero considera que la valoración de la deslealtad debería haberse completado considerando la cláusula general de exigencia de buena fe contenida en el artículo 4 de la LCD hasta que existió una norma concreta que establecía la prohibición de vinculación (el 3 de abril), momento a partir del cual podría haberse realizado un análisis bajo el prisma de la regla específica del artículo 15 de la LCD.
- (112) Lo que no resulta aceptable es descartar la deslealtad en las conductas previas al 3 de abril por la inexistencia de norma de, dado que ello significa que no se puede aplicar la regla general en el artículo 4 de la LCD que por defecto se aplica a toda conducta, y por tanto a las previas a la mencionada norma de prohibición.

3.1.1.2 Después del día 11 de abril

- (113) Este consejero considera como expondrá más adelante que existen elementos que deberían haber llevado a la acreditación de actos de competencia desleal en algunas de las conductas analizadas.
- (114) Igualmente considera que hubiera sido necesario a completar la instrucción para determinar con certeza la existencia, o inexistencia de las prácticas de competencia desleal.

2.1.2. Afectación significativa a la competencia

- (115) En la su sentencia de 1 de octubre de 2018 (casación 2924/2016), en el expediente de la CNMC S/0410/12 ASCENSORES-2, el TS confirma que el hecho de que no exista un registro por parte de la actora que permita cuantificar el número de misivas de contenido desleal enviadas a los clientes, no impide que estemos ante una práctica conocida en el sector.
- (116) Tanto en ésta como en las sentencias de 20 de junio de 2006 (casación 9174/2003) se ha tomado como elemento para evaluar el efectivo falseamiento de la competencia, el aumento de la cuota de fidelización, que supone un reforzamiento de la barrera de entrada.
- (117) Este elemento de prueba es también aceptado por la STS, de 3 de febrero de 2017 (casación 779/2014), en expediente de la CNC S/0213/10 IBERDROLA SUR.
- (118) El término “significativo” no debe analizarse según la jurisprudencia de aplicación del artículo 3 de la LDC en términos meramente cuantitativos respecto al total de operaciones en un mercado como la resolución pretende, sino ponderando si la práctica distorsionadora del mercado sirvió para aumentar las cuotas de los infractores, especialmente si, como en este caso, eso supone reforzar aún más su posición en el mercado.
- (119) Así se analiza en el caso de Audax. En el se consideró que una práctica anticompetitiva que ayudó a incrementar el mercado del infractor entre 22.000 y 52.000 clientes anuales, en un mercado de 28 millones era, considerada junto al resto de hechos en el expediente, suficientemente significativa pese a que no pudiera acreditarse de forma directa que los cambios se hubiesen obtenido mediante las prácticas competitivas.
- (120) En el citado expediente se consideró suficiente el análisis del comportamiento anormal frente al resto de competidores y el establecimiento del nexo lógico de que existió la practica generalizada. Ello fue lo que llevó a concluir que existía afectación significativa al interés general sin que el hecho de que el incremento

de cuota de mercado fuera del 0,08% en el año 2021 tuviera incidencia para rebatir tal afirmación¹².

(121) De igual modo en el expediente Ascensores II se manifiesta:

“En esa situación de difícil acceso al mercado para los nuevos entrantes y estabilidad de cuotas de los operadores instalados en el mercado, desde un punto de vista de competencia el Consejo no puede aceptar que estos operadores instalados lleven a cabo acciones desleales para mantener su posición en el mercado. Y eso y no otra cosa es lo que, tal como reconocen ellos mismos, están haciendo cuando por la competencia de un nuevo entrante van a perder un cliente. En efecto, como declaran los imputados, sus cartas o las circulares que tiene preparadas se activan en el momento en que un cliente les comunica que tiene una oferta más competitiva. Esas cartas o comunicaciones no proponen mejores condiciones en precios o servicio, es decir compitiendo, para retener al cliente sino que trasladan al cliente una serie de informaciones negativas sobre el competidor, en ocasiones falsas, como la ausencia de determinadas homologaciones, y en todo caso información que no les corresponde a los competidores controlar o difundir. Y más aún, de forma más o menos velada advierten al cliente sobre la posibilidad de que haya dificultades en la obtención de piezas originales, de las que ellos son los fabricantes. Es decir todas ellas son informaciones que siguiendo la literalidad de los preceptos de la LCD pueden considerarse actos denigratorios en la medida en que (i) las declaraciones son idóneas para dañar la reputación de un tercero en el mercado; y (ii) no son exactas verdaderas y pertinentes (por todas, STS de 11 julio de 2006).”

(122) El análisis debería en este caso, para realizar correctamente la prueba de indicios, analizar la actividad de los mercados conexos a la concesión de créditos bancarios, esto es: venta de seguros de vida, seguros de hogar, seguros de vida – salud para los empleados, depósitos, alarmas, y otros productos de consumo, y valorar si resultó afectada por la declaración del estado de alarma.

¹² Cálculo realizado a partir de los datos de la Tabla 6 de la resolución de expediente AUDAX. Tabla 6. Comparación de cambios de comercializador producidos el sector eléctrico entre las comercializadoras del Grupo AUDAX y el resto de comercializadoras del sector reflejados por el SIPS durante el período investigado.

Comercializadora	Puntos de Suministro (PS) / Rescisiones	2018	2019	2020	2021
Grupo AUDAX	PS totales	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Resto del sector	PS totales (millones)	28.2	28.4	28.5	28.7
Grupo AUDAX	Rescisiones	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Resto del sector	Rescisiones	136.364	135.357	194.473	184.818
Grupo AUDAX	% Rescisiones	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
Resto del sector	% Rescisiones	0,5%	0,5%	0,7%	0,6%

Fuente: elaboración propia a partir del análisis llevado a cabo por la Dirección de Energía (folios 17496 a 17499)

- (123) Esta afectación, queda de manifiesto en los informes sectoriales del año 2020 que evidencian la afectación que la excepcionalidad de la situación derivada del estado de alarma en mercado, por ejemplo, de seguros de vida¹³.

Tabla 3.3-a
Distribución de primas y provisiones de Vida por modalidad, 2019-2020
(primas emitidas netas de anulaciones, variación anual, %)

Modalidad	Primas		Provisiones	
	2020	Variación anual	2020	Variación anual
Individual	18.834	-20,3 %	157.691	-0,6 %
Colectivo	3.003	-22,9 %	36.419	0,6 %
Total	21.837	-20,7 %	194.110	-0,3 %
Riesgo	4.840	-0,4 %	6.572	1,8 %
Dependencia	8	17,9 %	36	24,6 %
Ahorro/jubilación	16.989	-25,0 %	187.501	-0,4 %
PPA	883	-28,2 %	12.098	-1,9 %
Capital Diferido	4.751	-24,4 %	49.004	-2,6 %
Rentas	3.717	-45,8 %	89.129	-1,0 %
Transformación de patrimonio en renta vitalicia	17	-94,6 %	2.418	-6,8 %
P.I.A.S.	2.663	-4,9 %	14.441	-0,2 %
S.I.A.L.P	787	-24,3 %	4.397	1,7 %
Vinculados activos (<i>unit-linked</i>)	4.171	1,1 %	16.016	12,5 %
Total	21.837	-20,7 %	194.110	-0,3 %

Fuente: MAPFRE Economics (con datos de ICEA)

- (124) Por esta razón, la disposición (incluso la necesidad) de los destinatarios de los créditos ICO a contratar productos y servicios no puede ser evaluada en los términos en los que se desarrolla de forma habitual la actividad económica.
- (125) Tampoco puede analizarse en los términos habituales la posibilidad que tenían las empresas competidoras de ofrecer sus productos y servicios. La limitación de movimientos, la imposibilidad de los bancos de competir por aquellos los clientes que, aún la situación de excepcionalidad declarara, desearan adquirir un producto o servicio en un mercado secundario.
- (126) En este contexto, la comercialización de los créditos ICO Covid, confería a los Bancos una situación de privilegio no obtenida mediante el mérito para comercializar otros productos, especialmente cuando esos productos forman parte de la cartera de los propios Bancos o sus grupos empresariales.
- (127) Por todo lo anterior la acreditación de comportamientos de competencia desleal en el contexto concreto en que se produjo la infracción, supondrían en el caso

¹³ Véase el informe *El mercado español de seguros en 2020 (Español)* elaborado por Mafre Año 2020

https://documentacion.fundacionmapfre.org/documentacion/publico/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=1112566.

de establecer su existencia debido al comportamiento de las entidades incoadas una afectación significativa a la competencia.

2.1.3. Afectación al interés general

- (128) La interpretación que sobre la afectación al interés general recogía la Propuesta de Resolución se basaba meramente en un análisis (como hemos visto insuficiente) del número de quejas de las que se ha recibido información documental ante las diferentes autoridades competentes.
- (129) Tal valoración no se reproduce plenamente en la Resolución, dado que la misma considera que no deben considerarse siquiera las conductas producidas antes de la existencia de una prohibición normativa de vincular o condicionar la concesión del crédito a otras contrataciones. Respecto de las conductas producidas tras la aprobación del decreto, la Resolución manifiesta también que no existe prueba de suficientes quejas en que pueda acreditarse que hubo imposición de contrataciones para poder considerar que hubo afectación al interés general.
- (130) Tal consideración cuantitativa de la afectación al interés general no puede ser compartida por este Consejero.
- (131) La afectación al interés público debe ser analizada en las resoluciones de la autoridad de competencia atendiendo a las condiciones de competencia del mercado en el concreto contexto en que se producen las conductas¹⁴:
- “La jurisprudencia, por todas la STS 28-3-11, recurso de casación nº 4595/08 FJ 6, insiste en la necesidad de que la actividad antijurídica afecte al **interés público** precisando el grado de relevancia o gravedad en la perturbación de las condiciones de **competencia** del mercado en el contexto económico y jurídico en el que la actividad se produce.”*
- (132) La situación excepcional derivada de la declaración del estado de alarma generó un contexto económico y jurídico que debe ser analizado en sí mismo durante el período temporal en que afectó al desarrollo de la actividad económica.
- (133) En este expediente se analiza el tiempo que trasncurre entre el 14.3.2020 y, cuando menos, el fin de estado de alarma y el tiempo necesario para que la actividad social y económica se revirtiera a la existente antes del decreto del estado de alarma.
- (134) Durante ese tiempo, la limitación en el movimiento, el cierre de establecimientos comerciales y fábricas y el conjunto de restricciones a la actividad inherente al estado de alarma supuso para el conjunto de la población, pero en especial para un gran número de pequeños empresarios y trabajadores autónomos,

¹⁴ SAN 2999/2016 - ECLI:ES:AN:2016:2999

demandantes objetivos de los créditos ICO Covid analizados, el cese de sus actividades y en consecuencia de los ingresos derivados de ellos.

- (135) En el presente caso, se está enjuiciando la conducta de entidades bancarias que habrían tomado la decisión de imponer contrataciones de distintos productos no requeridos por los usuarios, en una situación de extraordinaria vulnerabilidad por parte de éstos derivada de una crisis mundial que generó una disrupción en los mercados que en algunos casos conllevó la forzada paralización de la actividad económica y que tuvo consecuencias dramáticas para muchos de ellos.
- (136) Tal circunstancia excepcional justificó precisamente la intervención del estado para tratar de paliar tales consecuencias en la medida de lo posible.
- (137) El hecho de que ante tal tesitura las entidades (que recibían garantía del estado, es decir, de toda la sociedad) decidieran imponer contrataciones que generaban un sobre coste a los afectados y una implicación negativa a los competidores (es decir el resto de entidades que pudieran ofrecer tales productos en condiciones de libertad real) genera en sí misma una implicación en el interés general que no puede desconocerse por la autoridad de competencia.
- (138) Una valoración meramente cuantitativa como la realizada por la Resolución (además de errónea desde una perspectiva cuantitativa por las razones antes indicadas) es cualitativamente inaceptable en opinión disidente de este Consejero.
- (139) La no acreditación de la afectación al interés público obvia a criterio de este consejo en afectación de la conducta a un colectivo en situación de especial vulnerabilidad en el momento analizado. Un colectivo que se vio forzado a una contratación o se encontraba ante la necesidad de rechazar ofertas de productos ante quien tenía la potestad de concederle el elemento de liquidez necesaria para la supervivencia de su actividad.
- (140) Es igualmente relevante recordar que la conducta se producía en beneficio de unas entidades cuyo riesgo era cubierto en hasta un 80 % por el estado y que en muchos casos requirió además el aval personal de los tomadores.
- (141) Finalmente la valoración de la Resolución no considera adecuadamente, a juicio de este consejo, la obligación de hacer que los beneficios de la intervención del estado redunden directamente en beneficio de los destinatarios de la medida que en el caso analizado eran PYMES y autónomos ni el hecho que las cargas adicionales que la contratación de productos adicionales les perjudicaba su situación competitiva en sus respectivos sectores al imponerles nuevos costes.

2.1.4. La irrelevancia de la no intervención de la autoridad económica para analizar la deslealtad de los hechos

- (142) Uno de los argumentos empleados por la Resolución para considerar la inexistencia de deslealtad ha sido la falta de pronunciamiento al respecto de las autoridades financieras correspondientes.

“Esta ausencia de intervención por parte de las entidades de supervisión financiera y, por ende, la ausencia de pronunciamiento previo al respecto aconseja un posicionamiento prudente a esta Sala, que no puede dar por acreditados unos incumplimientos de la normativa financiera de los créditos ICO en supuestos dudosos o cuestionables, como es el caso aquí suscitado”.

- (143) Al respecto este Consejero considera que no es función de la autoridad de competencia acreditar un incumplimiento de la normativa financiera en casos dudosos, sino analiza el conjunto de elementos disponibles y el contexto en que se producen las conductas para ver si esos comportamientos supusieron una afectación significativa a la competencia.
- (144) Eso no implica que la autoridad de competencia deba esperar a que exista acreditación de la deslealtad o infracción de norma por otras autoridades para declarar la existencia de infracción del artículo 3 de la LDC.
- (145) Tal interpretación generaría una autolimitación de las competencias conferidas por la Ley a la autoridad de competencia carente de justificación y contraria a los objetivos de protección del interés general que la Ley confiere a este organismo.
- (146) Además supondría una limitación a los derechos de los afectados por las conductas contrarias a la competencia a quienes la Ley ofrece un cauce de tutela de sus derechos considerando precisamente los poderes extraordinarios de instrucción conferidos a las autoridades de competencia y de los que carecen autoridades de otra índole.
- (147) Si bien es cierto que el pronunciamiento de la una autoridad reguladora es un elemento que puede llevar al análisis de las conductas por parte de la Autoridad de competencia, y contribuir como elemento a probar una infracción, la ausencia de este pronunciamiento no puede ser tenida en cuenta como un elemento que ayude a acreditar la inexistencia de la infracción de competencia.
- (148) Debe por tanto descartarse, a juicio de este consejero, el elemento tal conclusión.

2.2. Relación con el precedente de AUDAX Renovables

- (149) La Resolución recoge en su párrafo 171 que la valoración se ha realizado desde un prisma similar al análisis realizado en la resolución S/0013/2020 Audax Renovables. En la Resolución se afirma:

“En una aproximación práctica, en supuestos recientes de aplicación del artículo 3 de la LDC por esta Comisión (S/0013/20 AUDAX), la prueba indiciaria se ha construido sobre la base del enlace de un conjunto de elementos: quejas y reclamaciones masivas de clientes, denuncias numerosas de competidores, traslados de clientes acreditados y actuación de organismos con competencias en la materia, entre otros. Desde un prisma similar, esta Sala ha valorado los elementos de convicción obrantes en el expediente. No concurre en el presente expediente, por ejemplo, la existencia de denuncias de competidores, ni tampoco han intervenido los organismos competentes.”

- (150) En opinión de este Consejero existen claras diferencias en la naturaleza de las infracciones analizadas en ambos expedientes lo que impide que la comparación pueda hacerse en los términos sintéticos referidos en la resolución.

Denuncias de competidores

- (151) En la resolución se valora en primer lugar, como elemento significativo para determinar la inexistencia de infracción, la ausencia de un número significativo de denuncias por parte de competidores
- (152) Las denuncias de los competidores en el expediente AUDAX derivan de las quejas recibidas por las compañías competidoras en sus respectivos servicios de atención al cliente o reclamaciones derivadas que los perjuicios que el cambio de compañía (que los reclamantes creían tras en engaños sufrido eran las denunciando) les suponía. En síntesis, los hechos denunciados por las competidoras hacían siempre referencia al cambio de compañía que sus clientes habían realizado engañados por una compañía tercera.
- (153) En el presente expediente se trata de acreditar si las entidades bancarias imponían la obligación de contratar seguros para la concesión de créditos ICO. Los hechos que se enjuician carecen por tanto de similitud. En el presente caso, no cabe esperar que las compañías de seguros (que podrían haber sido afectadas por la conducta) dispusieran de elementos que aportar a la CNMC como sí sucedió en el expediente Audax.
- (154) Adicionalmente es necesario destacar que, según datos de UNESPA (Asociación Empresarial del Seguro), las aseguradoras propiedad de los grupos empresariales de las incoadas o en los que participan, son 4 de las 5 que mayor cuota de mercado de seguros tienen, en particular de seguros de vida

Imagen 1.

Tabla 5: Ranking total de grupos. Por provisiones. A 31/12/2020

Nº	Entidad/Grupo	Provisiones Seguro Vida (euros)	Crecimiento	Cuota de mercado	Cuota de mercado acumulada
1	VIDACAIXA	56.810.828.359,64	3,79%	29,27%	29,27%
	VIDACAIXA	56.810.828.359,64			
2	MAPFRE	16.972.462.948,61	-3,55%	8,74%	38,01%
	MAPFRE VIDA	10.906.063.716,00			
	BANKIA MAPFRE VIDA	5.106.637.171,22			
	CCM VIDA Y PENSIONES	704.443.983,15			
	BANKINTER VIDA	255.318.078,22			
3	SANTANDER SEGUROS	13.648.711.253,35	-8,17%	7,03%	45,04%
	SANTANDER SEGUROS	13.648.711.253,35			
4	BBVA SEGUROS	12.089.214.293,09	-5,61%	6,23%	51,27%
	BBVA SEGUROS	12.089.214.293,09			
5	ZURICH	10.224.251.096,89	-2,61%	5,27%	56,54%
	BANSABADELL VIDA	8.814.042.254,79			
	ZURICH VIDA	1.410.208.842,10			

- (155) A diferencia del precedente de Audax en el que las empresas denunciadas eran las mayores comercializadoras del mercado, en este caso las empresas incoadas comparten grupo con las mayores aseguradas, por lo que el análisis de ausencia de denuncias por parte de las competidoras debe ser analizado teniendo en cuenta esta singularidad y no en términos absolutos.

Diferencias en las obligaciones de las investigadas

- (156) En el caso del expediente Audax (cambio de comercializadoras de energía) existe una obligación normativa de grabación del consentimiento dado por el consumidor que realiza el cambio de compañía. Por ello el organismo competente [la Dirección de energía de la CNMC] pudo reclamar a los denunciados las grabaciones en las que se recogen los hechos denunciados y se puede verificar la veracidad de las denuncias presentadas.
- (157) En el caso del expediente AUDAX las quejas presentadas ante la Dirección de Energía de la CNMC en se analizan aplicando un principio de contradicción. Es decir, se traslada al denunciado la queja recibida y se le solicita que aclare si la conducta denunciada se compece con la realidad.
- (158) Es decir, en el caso del ICO por las diferencias obvias entre ambos expedientes se pregunta a las entidades bancarias si han incumplido la exigencia legal sin llevar a cabo diligencias de acreditación, y se espera de deber de colaboración que proporcionan los datos requeridos

- (159) Las diferentes exigencias normativas hacen además que sea incomparable el número de acreditaciones posibles en ambos supuestos.

Incongruencia con el precedente del análisis cuantitativo

- (160) Existe además entre ambos casos una diferencia en la metodología de análisis cuantitativos considerados en ambos expedientes.
- (161) En el caso de Audax, se considera un elemento significativo para determinar la existencia de infracción, el número de clientes que tras contratar con Audax rescindían el contrato de forma anticipada.
- (162) En el caso Audax se realiza una comparación entre el número y porcentaje de rescisiones de los clientes del grupo Audax y el número de rescisiones en otros agentes del mercado. La comparación se segmenta en los periodos de tiempo significativos, lo que lleva a apreciar la diferencia de comportamiento de los clientes a lo largo del tiempo.
- (163) En el presente expediente no se realiza el análisis en esos mismos términos (número de contrataciones rescindidas anticipadamente). Sin embargo, se entiende como elemento válido de comparación el impacto de los seguros contratados coetáneamente respecto a la actividad de mediación en el mercado

. El párrafo 198 re la resolución establece;

“(198) Tampoco de las diligencias practicadas en este expediente cabe concluir con exactitud cuál es el peso de los concretos supuestos de venta de productos adicionales analizada en relación con el total de productos análogos vendidos en las mismas fechas en el mismo mercado. Ahora bien, sí se ha realizado por la DC una estimación del impacto que la comercialización coetánea de seguros y préstamos ICO Covid podría haber tenido en el mercado de mediación de seguros, relacionando la cifra aportada por cada entidad incoada de ingresos o margen obtenido por la comercialización de productos contratados de forma coetánea a la formalización de los préstamos ICO Covid , con la cifra de ingresos afectos a la actividad de mediación en el mercado, aportada por la DGSFP para los años 2020 y 2021”.

- (164) Los datos aportados en el párrafo 188 son los aportados por las entidades a la DC, cuando habían reportado cantidades de seguros sensiblemente inferiores a las consideradas por la resolución¹⁵.
- (165) En términos comparativos, en el caso de Audax, se debería haber valorado el impacto que las contrataciones de las empresas incoadas sobre el conjunto de cambios de compañía energética operados en España en el año analizado. O lo

¹⁵ Santander había reportado la realización de únicamente **[confidencial]** seguros, firmados el mismo día que los créditos con aval ICO COVID, cuando los datos obtenidos en el RIC muestran que **[confidencial]** solo el mismo día que la firma de los créditos ICO, una cifra 8 veces la reportada, y

que es lo mismo haber considerado como elemento de juicio para valorar la infracción de Audax en el año 2020, el incremento de [confidencial] cups recogido en la Tabla 8 de la resolución respecto a los 3,69 M de cambios de comercializadora de electricidad reportados por la CNMC en su panel de estadísticas.

- (166) Dicha comparación resulta en opinión de este Consejero improcedente para evaluar la infracción por lo que su inclusión en el análisis realizado por la DC no puede considerarse un elementos de exculpatorio o de falta de entidad de la infracción.
- (167) Los datos recabados en las diligencias complementarias permiten realizar el análisis del número de contratantes que desistieron anticipadamente en los términos establecidos en el precedente de AUDAX. Los datos remitidos de seguros contratados por tomadores de créditos ICO permiten conocer en el CASO de SANTANDER y CAIXABANK el número de seguros contratados por tomadores de créditos ICO que fueron cancelados anticipadamente. Permite igualmente segmentar esa información por periodos temporales. Véase por ejemplo el caso de los seguros de venta libre comercializados por Santander.

Tabla 2.

SANTANDER		% Seguros firmados junto a créditos ICOS posteriormente anulados	
TIPO DE SEGURO	Tiempo transcurrido hasta la cancelación	Créditos firmados antes del 11 de abril	créditos firmados entre el 12 de abril y el 18 de Julio
SEGUROS VIDA VENTA LIBRE	60 días o menos	Confidencial	Confidencial
	1 año o menos	Confidencial	Confidencial
	2 años o menos	Confidencial	Confidencial

- (168) Para analizar la voluntariedad de la contratación de los productos siguiendo el precedente de Audax las ratios de cancelación deberían ser comparados con los porcentajes de cancelación de seguros del mercado de seguros de vida. Este análisis debería hacerse, dada la naturaleza singular del estado de alarma durante el mismo periodo de tiempo para que pudieran resultar comparables.
- (169) Para realizar correctamente un análisis de las conductas siguiendo los precedentes es necesario verificar si un nivel de cancelación de productos como el recogido en la tabla 2 es o no significativamente diferente de los niveles de cancelación medio.
- (170) En ausencia de esa comparación que permitiría establecer la significancia de estos niveles de desistimiento, resulta revelador observar que respecto los

tomadores de seguros de vida durante la comercialización de las segunda tercera y cuarta tanda de avales ICO COVID, los realizados antes del 11 de abril tienen una tasa de cancelación 12 puntos superior si consideramos los 60 primeros días, porcentaje que aumenta a los 14 puntos porcentuales si se considera el primer año.

- (171) A juicio de este consejero la tasa de cancelaciones de seguros contratados con anterioridad al 11 de abril en comparación con tasa de los meses posteriores debe ser considerada una evidencia de la especial incidencia de la obligación impuesta por Santander de contratar productos adicionales antes del 11 de abril.
- (172) Prescindiendo de esta consideración, se pone de manifiesto que el análisis utilizado para valorar las conductas tanto antes como después del 11 de abril puede realizarse en los mismos términos en los que hizo en el precedente de Audax.
- (173) Por ello para descartar la existencia de comportamiento desleal aplicando los criterios utilizados en el precedente de AUDAX debería haber valorado cuando menos el conjunto de elementos referidos en los párrafos posteriores antes de concluir la inexistencia de la infracción.

3. ANÁLISIS RESPECTO A LA REFINANCIACIÓN DE CRÉDITOS

- (174) La resolución analizada valora los actos de competencia desleal por refinanciación en los párrafos 66 y 67 de la resolución.

(66) La DC considera acreditado que, entre abril y mayo de 2020, BANCO SABADELL y BANKIA habrían utilizado, en los tres casos que aquí se citan en los párrafos los párrafos (54), (55) y (56),, los préstamos y otras operaciones de financiación ICO Covid concedidos a determinados clientes para cancelar anticipadamente, de manera total o parcial, operaciones de financiación vivas entre estos clientes y el banco.

(67) Esta Sala coincide con la valoración efectuada por la Dirección de Competencia, sin perjuicio de entender que en el caso del acto de refinanciación realizado el 2 de abril (párrafo (54) se habría producido con carácter previo a la entrada en vigor de la prohibición.

- (175) Este consejero considera que no resulta suficiente la valoración de la sala de competencia recogida en los párrafos anteriores para acordar el archivo de las actuaciones respecto los posibles actos de competencia desleal analizados.
- (176) No es posible a juicio de este consejero asumir los postulados de las PR sin valorar el impacto de los datos aportados por el ICO referidos a estas conductas.
- (177) La PR refiriere para su análisis el número de quejas y los casos acreditados en las diligencias realizadas.

[...] respecto a la refinanciación, se recibieron un total de 7 quejas, de las que únicamente 3 aportaban documentación que ha permitido considerarlas

acreditadas. La instrucción realizada por esta Dirección permitió acreditar un supuesto adicional a los mencionados mediante una queja que aportaba documentación para acreditar dicha conducta.

- (178) En respuesta al Requerimiento de información completaría remitido por la Sala al ICO este remitió el número de quejas recibidas junto a la documentación incluida en las quejas remitidas.

Quejas recibidas en el ICO sobre la posible utilización de la Línea Avaes Covid para refinanciar deudas preexistentes	
Entidad	Año 2020
Santander	3
Sabadell	13
Bankia	5
Total	21
Respuesta del ICO a la solicitud de información planteada por la Sala de Competencia (folios 6450-6460)	

- (179) Las quejas dirigidas al ICO triplican las recibidas por la DC. Este hecho impide acordar, a juicio de este consejero, el archivo de las actuaciones sin valorar en profundidad el contenido de dichas quejas y la documentación contenidas en ellas. Se debe determinar de ese análisis, realizándolo no únicamente en términos cuantitativos, si procede concluir el archivo, la devolución a la DC para que continúe la instrucción o la recalificación para acreditar una infracción.

- (180) Este análisis resulta inexcusable a la vista además del argumento esgrimido por la PR para el archivo de carácter meramente cuantitativo:

A la vista de estas cifras, esta Dirección considera que no existe una masa crítica suficiente de casos acreditados de vinculación y refinanciación que permitan considerar que el interés público ha podido verse afectado

- (181) No contiene la Resolución un análisis detallado de las nuevas evidencias recabadas con relación a la posible acreditación de estas como actos de competencia desleal. A juicio de este consejero, dado el número de quejas afloradas, resultaría necesario realizar un análisis conjunto de las mismas para determinar si pueden extraerse patrones que recomendaran la necesidad de realizar nuevas diligencias.

- (182) En este sentido varias quejas refieren comportamientos como la cancelación anticipada realizada unilateralmente por las entidades bancarias o la apertura de cuenta bancarias para la retención de parte del crédito concedido con la intención

de garantiza el pago de obligaciones preexistentes con la entidad, tal como se recoge en la queja trasladada por ICO que se muestran a continuación¹⁶.

[confidencial]

- (183) El denunciante adjunta el documento referido. La respuesta realizada por SANTNADER A ICO al ser interpelado por este caso fue que el documento firmado fue que dicho documento no es un documento estandarizado del Banco.
- (184) En otra de las quejas se refiere el comportamiento del Banco SABADELL aportando documentación que sustentaría la conducta referida.

[confidencial]

- (185) Por ello este consejero discrepa de la conclusión expresada por la resolución respecto al cierre de actuaciones en relación con esta infracción. La resolución debiera contener el análisis detallado de los nuevos hechos y la valoración de los mismos elementos de competencia desleal. Igualmente debiera analizar el conjunto de ellos y realizar, si así se considerara necesario a la luz de estos , el análisis nuevas actuaciones como elementos necesarios previos al archivo de las actuaciones.

4. ANÁLISIS DE LAS ACTUACIONOS QUE A JUICIO DE ESTE CONSEJERO HUBIERAN REQUERIDO DECRETAR LA INFRACCIÓN DEL ART.3

- (186) A juicio de este consejero el contexto de excepcionalidad en el que se realizó la primera parte de la instrucción de este expediente y la falta de colaboración que algunas de las entidades mostraron durante la fase de instrucción supusieron un hándicap a la actividad de la DC.
- (187) El conjunto de hechos descritos en los apartados anteriores lleva a este Consejo a concluir que la instrucción realizada llevó a la DC a la creencia de que el número de casos susceptibles de infringir las condiciones aplicables a la comercialización de los créditos ICO era muy inferior al que las diligencias complementarias han puesto de manifiesto.
- (188) Concluye este consejero igualmente que durante el procedimiento de instrucción debieron contrastarse las quejas y denuncias recibidas con las entidades incoadas, y no sólo aquellas que incluían evidencias de la acreditación de actos.

¹⁶ Folio 3667.

- (189) Debieron solicitarse igualmente a las entidades investigadas las quejas remitidas a los SAC de las entidades para poder analizar su naturaleza independientemente de que fueran resultas por las entidades.
- (190) El hecho acreditado que las quejas formales remitidas por el ICO en fase de resolución eran coherentes con el recibido tanto en la CNMC como en los SAC en los casos en los que se tiene información debió llevar a la Resolución a concluir la necesidad a una instrucción más detallada.
- (191) En su defecto, los datos recabados por los requerimientos de información realizados por la DC, las alegaciones de las entidades incoadas a la PR de la DC y los datos obtenidos en respuestas al requerimiento de información completaría son a juicio de este consejero suficientes para acreditar la infracción del artículo 3 en tres casos, aún con las limitaciones derivadas de la falta de instrucción descrita.

4.1. CAIXABANK

- (192) A juicio de este consejero existen hechos acreditados en el expediente sufrientes para determinar, empleando la prueba de indicios, que CAIXABANK que cometió una infracción del artículo 3 del LDC, entre el inicio del estado de alarma y el día 3 de abril de 2020.

4.1.1. Sobre los procedimientos de contratación de seguros junto a productos ICO alegadas por CaixaBank

- (193) CaixaBank describe la política comercial desarrollada junto a la comercialización de los créditos ICO¹⁷.

7.1. CaixaBank, tiene una política general, en la comercialización de sus préstamos, de ofrecer de manera combinada con los mismos la contratación de SV. El ofrecimiento de SV con motivo de una financiación atiende a que proporciona una clara utilidad a los prestatarios; da cobertura a todo o una parte del importe pendiente del préstamo o crédito en caso de fallecimiento y, en su caso, la incapacidad de la persona física titular del préstamo / crédito (caso de los particulares o autónomos) o a sus socios (en el caso de pymes).

7.2. Sin embargo, consciente de que optar o no por la contratación de dicho producto debe ser una decisión libre del cliente, CaixaBank en ningún caso desarrolla procesos o prácticas comerciales de venta vinculada, de manera que es el cliente el que decide si además de la financiación contrata un SV (o en su caso algún otro producto).

- (194) La Sala de competencia solicitó a CaixaBank la remisión de todos los seguros firmados por clientes que contratan créditos con aval ICO covid-19.
- (195) El análisis de esos datos hubiera permitido verificar si concurrían las explicaciones alegadas por CaixaBank sobre los supuestos en los que en la

¹⁷ En su escrito de contestación del día 15 de abril de 2020 folio 329.

situación de excepcionalidad derivada de las primeras semanas de confinamiento la entidad aplicó la política comercial referida a la DC y, en su caso, analizar el cumplimiento de las obligaciones existentes para la comercialización de los créditos ICO con Aval ICO Covid.

(196) Entiende este consejero que el mantenimiento de dicha política comercial en el supuesto analizado, cuando no fuera por imperiosa necesidad de asegurar un riesgo cierto no cubierto por el aval del estado, no era en ningún caso asimilable en los borradores de acuerdo que estaban a disposición de CaixaBank, ni por supuesto en el finalmente suscrito entre el ICO el día 3 de abril de 2020 y las entidades financieras que lo prohibía expresamente.

(197) La inclusión de un producto adicional a la contratación de un préstamo supone un incremento del coste de su financiación. Las directrices originales del contrato suscrito con el ICO, aún en sus versiones preliminares accesibles en la web de ICO presentadas por CaixaBank, exigían a las entidades financieras que tuvieran en cuenta la excepcionalidad del aval del estado que suponía para autónomos hasta el 80 % para transmitir las a los solicitantes de créditos

La Entidad podrá solicitar al CLIENTE las garantías que considere oportunas para aprobar la operación de financiación, teniendo en cuenta el aval que conlleva asociado [...]

La Entidad aplicará sus mejores prácticas en la determinación de las garantías solicitadas al CLIENTE¹⁸.

(198) Alega CaixaBank reiteradamente que los **[confidencial]** seguros contratados con los créditos ICO con anterioridad al día 02/04/2020 fueron adquiridos por los clientes de manera voluntaria como consecuencia de la acción comercial de venta combinada. En ningún caso, según la entidad, fueron producto de la venta condicionada.

(199) Igualmente asegura que su política comercial habitual es la descrita anteriormente, consistente en ofrecer seguros de vida para cubrir total o parcialmente el préstamo concedido.

(200) En las sucesivas respuestas a los requerimientos de información efectuado por la DC la entidad informó de que procedió de forma voluntaria a cancelar dichos seguros salvo petición expresa de los contratantes de que fueran mantenidos.

(201) Esta decisión se tomó según CaixaBank por motivos estrictamente reputacionales.

(202) El resultado del traslado a los clientes contratantes de la posibilidad de rescindir los contratos de seguro cuando sólo unos días antes habían suscrito

¹⁸ Extracto de la cláusula SÉPTIMA.- NATURALEZA Y CONDICIONES DEL AVAL del documento contrato suscrito entre el ICO y las entidades financieras.

dichos seguros según la entidad de manera voluntaria, se tradujo en la cancelación en el 95 % de los casos.

- (203) Para verificar este extremo la Sala de competencia solicitó en su requerimiento de información complementaria los seguros suscritos por clientes en el periodo de 10 días anterior y 30 días posteriores a la firma del crédito ICO, incluyendo el tipo de seguro, su cobertura y la prima asociada al mismo.
- (204) La respuesta a dicho requerimiento de información contiene solamente la información de **[confidencial]** seguros suscritos por clientes a los que CAIXABANK concedió un crédito ICO con aval ICO antes del 3 de abril.
- (205) Esta cifra difiere notablemente de los **[confidencial]** seguros suscritos según los requerimientos de información previa.

4.1.2. Una posible prueba de indicios en el caso de CAIXABANK

4.1.2.1. Hechos acreditados en el expediente

- (206) A juicio de este Consejero los hechos que constan en el expediente relevantes al respecto de esta conducta son los siguientes:
- El expediente afecta a unos créditos en los que se consigue un aval del estado. Tal aval se produce debido a la excepcional situación económica y social con reducción sustancial o ausencia total de ingresos de las pymes o autónomos beneficiarios.
 - Constan en el expediente un conjunto de quejas presentadas al ICO, la CNMC, PIMEC y al SAC contra CAIXABANK, coherentes en su descripción que manifiestan que CAIXABANK estaría condicionando la concesión del crédito con AVAL ICO Covid a la contratación de productos adicionales.
 - El 3 de abril de 2020, según los datos aportados por CAIXABANK, el 13,85% de sus clientes solicitantes de un crédito ICO, habían suscrito un seguro.
 - En el acta de la sesión de la comisión ejecutiva del Consejo de Administración de CaixaBank del día 8 de abril de 2020 (Folio: 3753) remitido a la CNMC CAIXABANK **[confidencial]**
 - Se produjo una cancelación del 95 % de los seguros constituidos ante el ofrecimiento de CAIXABANK.

4.1.2.2. Establecimiento del nexo causal entre los hechos probados y la infracción

- (207) La prueba de indicios exige analizar en segundo lugar si la relación de hechos acreditados permite deducir una conducta infractora que presente un nexo causal con aquéllos. En este caso, debe analizarse si de los hechos acreditados puede deducirse la existencia de una obligación de contratar productos

adicionales como condición para la concesión de los créditos ICO con AVAL Covid.

- (208) En primer lugar, no puede considerarse dentro de debida diligencia profesional de los Bancos la imposición de la compra de productos adicionales ni siquiera para garantizar un crédito que contaba con el aval del estado (hasta el 80%) y cuyas condiciones exigían trasladar esta ventaja generada por circunstancias excepcionales al beneficiario del crédito.
- (209) En segundo lugar, se debe considerar la coherencia de las quejas presentadas
- (210) Tanto las quejas remitidas a la CNMC que constan en el expediente, como las que entre los días 2 y 11 de abril se recibieron en el ICO (5 quejas), en PIMEC (4) y en el SAC de CAIXABANK (19) refieren la obligación impuesta por CAIXABANK de contratación de productos adicionales como condición previa a la concesión de un crédito con AVAL ICO. Todas ellas referidas al período anterior al 3 de abril.
- (211) Este conjunto de hechos, coherentes con las quejas remitidas al respecto a la CNMC, las referidas por PIMEC, la expresadas públicamente por algunos clientes afectados y las que se remitieron formalmente a ICO respecto al comportamiento de CAIXABANK entre el anuncio de la puesta a disposición de los avales ICO COVID y el día 2 de abril son a juicio de este consejero evidencias de la ausencia de voluntariedad en el proceso de contratación de estos seguros. Estos hechos son además coherentes con las quejas referidas a ese mismo perdido temporal el SAC de la CaixaBank. Según información remitida por CAIXABANK en la que por lo menos 13 clientes contrataron estos productos según ellos contra su voluntad antes del 14 de abril de 2020, y de otras 6 quejas recibidas al mismo respecto que de clientes que se vieron en la misma situación si bien no llegaron a formalizar el seguro tras haber realizado la queja al SAC¹⁹.
- (212) CaixaBank no remitió a la CNMC estas quejas pese a ser requerida sobre su posible existencia, sin que la DC reiterará esta petición. Se remitió la información sobre el trámite que se había dado a estas y se remitieron por parte de CaixaBank sin embargo nueve archivos audio que contenían las comunicaciones entre el servicio de atención al cliente y algunos de los tomadores que interpusieron las quejas al SAC. En todas ellas se acepta por parte del servicio de atención al cliente de cara al tomador/a del seguro que existió una práctica de vinculación.

¹⁹ Folio: 4219

(213) Se transcribe a continuación entre el minuto 3:46 y el minuto 6:20 de la llamada de disculpas remitida por CaixaBank a una de las personas que hicieron llegar su queja al SAC²⁰.

[confidencial]

(214) La llamada continua con la tomadora explicando sus buenas experiencias previas con CaixaBank y el agradecimiento por la llamada.

(215) La llamada de disculpas incide en elementos generales que inciden a juicio de este consejero la amplitud de la práctica sobre la que se piden disculpas.

(216) En otra de las llamadas remitidas folio 3379. Nuevamente la llamada de disculpa reconoce la vinculación, y el tomador explica cómo se le fue condiciona la firma del contrato del préstamo ICO a la del seguro:

[confidencial]

(217) El Servicio de atención al cliente reconoce nuevamente al usuario la mala práctica.

(218) Se puede observar cómo ambas quejas relatan el condicionamiento impuesto por CAIXABAK previo a la concesión del Crédito ICO y la aceptación obligada aceptación de la condición por parte que el tomador, aún como en el segundo caso sin que le sean explicitadas las condiciones del seguro.

(219) Posteriormente el tomador relata como acepta como un mal menor el coste del producto impuesto al ser un precio en principio asequible (67 euros al año). La indignación del tomador aparece al descubrir que el coste era en realidad de 67 euros mensuales y no anuales.

(220) La desproporción del coste del producto obligatoriamente adquirido, aún en el caso de ha sido descrita en otras quejas fue el detonante de la queja de los clientes, y no la obligación impuesta de contratación de un seguro.

(221) En ambos casos queda confirmado que la firma del seguro se realizó días antes incluso de la formalización del crédito pues esta requería de la aceptación del ICO. Por ello los tomadores llegaron a pagar cuotas de dichos seguros con anterioridad a disponer del Crédito.

(222) Todas las llamadas se hacen en reconocimiento de la mala praxis de las oficinas y como vía complementaria a la comunicación oficial de disculpas. Alguna de las quejas como la incluida evidencian que los seguros afectados por las prácticas no fueron solo seguros estrictamente de vida sino con otras coberturas.

²⁰ Folio 3337.

(223) En la misma línea que las quejas recibidas en el SAC las recibidas en la CNMC relatan la acuciante necesidad de financiación de los solicitantes de créditos con aval ICO COVID, una situación de tal excepcionalidad que les llevó a aceptar dicha imposición según se relata en la queja recibida en la CNMC dicha imposición;

(224) El 4 de abril se recibió una queja en la CNMC en los términos siguientes²¹:

Hola,

les escribo porque la semana pasada solicitamos un crédito a CaixaBank de 35.000€ debido al cierre de nuestro comercio dedicado a la joyería.

El trabajador de la sucursal con el que trabajamos habitualmente nos comunicó que debíamos contratar un seguro de vida a pago único anticipado.

Dicho seguro de vida asciende a 985€. Les comuniqué verbalmente que nos estaba interesado en dicho seguro ya que dispongo de varios seguros de vida asociados a diferentes créditos.

Me comentó que dicho seguro era imprescindible para concederme el crédito.

Debido a las circunstancias actuales y al cierre indefinido del negocio acepté dicho seguro.

El crédito ICO ya está firmado y dispongo del dinero, pero el viernes pasado me enteré de la irregularidad a través de un conocido.

Puedo reclamar dicho importe del seguro de vida?

Cuales son los pasos que debería realizar para reclamarlo?

(225) El día 7 de abril se recibió una queja que refería la situación en los términos siguientes²²:

Me llamo [] y tengo una cafetería que tuve que cerrar el 14 de marzo.

CaixaBank me ofreció un préstamo ICO con la condición que contratara un servicio de alarma

(50€ al mes desde el primer recibo) y un seguro de vida (40€ al mes desde el primer recibo).

Debido a mi situación económica tuve que decir que si ya que en mi caso (cafetería) vivimos al día.

Al comercial ya le dije que era un abuso pero no tuve elección.

Con el préstamo el primer recibo sube a 97€ al mes con 0€ de ingreso.

²¹ Folio 19

²² Folio 77.

Un abuso.

Me pueden ayudar por favor [...]

(226) Esta necesidad de financiación es relatada como un elemento crucial para aceptar las exigencias de CAIXABANK. Como se ha referido con anterioridad la contextualización de esta realidad es un elemento de análisis imprescindible en el expediente.

(227) En el extracto del acta de la sesión de la comisión ejecutiva del consejo de administración de CaixaBank, s.a. del día 8 de abril de 2020 (Folio: 3753) remitido a la CNMC el Consejero Delegado explicó al Consejo **[confidencial]**

[confidencial]

(228) El acta refleja que **[confidencial]** pero no hace referencia a ningún otro tipo de seguro.

(229) El alcance en la tipología de seguros de vida firmados y posteriormente anulados no ha podido ser comprobado por esta Sala al no haber remitido CaixaBank, contra lo solicitado en el Requerimiento de información complementaria, la información completa de los **[confidencial]** seguros realizados junto a créditos ICO con anterioridad al día 3 de abril.

(230) Esta información es contradictoria con la remitida por CaixaBank a la DC según la cual procedió a ofrecer la cancelación de los Seguros de Vida y los Seguros de accidente.

(231) El acta deja constancia a juicio de este consejero del conocimiento por el consejo de la actuación de las oficinas condicionando la concesión de los créditos con aval ICO Covid 19 a la contratación de seguros. En este sentido el acta recoge la afirmación del consejero delegado expresada por el secretario:

[confidencial]

(232) La situación que describe este pasaje es la recogida en la primera grabación transcrita que relata una carla discordancia entre la realidad documental de la que disponían los clientes y la realidad de actuación de algunas oficinas Esa actuación los llevó a los solicitantes de créditos a formalizar pólizas de seguros y otros productos junto a los créditos ICO empujados por la necesidad imperiosa de liquidez de la que valieron conscientemente las oficinas comerciales para presionar a los clientes.

(233) Es decir, no se dieron a las oficinas instrucciones de condicionar la concesión de los créditos ICO a la contratación de producto, pero no se dio la instrucción contraria a ello pese a la naturaleza excepcional del estado de alamar y de las

obligaciones de trasladar la ventaja del aval ICO covid a los contratantes recogida en el RDL de 25 de abril.

(234) Analizado desde la perspectiva de la obligación de realizar las mejores prácticas por parte de las entidades bancarias en primer lugar, debería analizarse este comportamiento considerando que imponer la obligación de contratación de productos adicionales es una práctica prohibida salvo que cumpla una serie de requisitos muy específicos de traslado de contrapartidas al cliente, y en segundo lugar y más relevante, tratarse de una situación de extrema gravedad económica para los solicitantes de créditos con aval ICO covid-19 y tratándose además créditos avalados por el estado hasta el 80%, en los que se tenía la obligación legal de trasladar esa ventaja derivada del aval de estado a los solicitantes.

(235) Refleja por tanto el acta el conocimiento **[confidencial]**

(236) Así queda reflejado en el párrafo final del acta remitida, **[confidencial]**

[confidencial]

(237) Se recoge expresamente la obligación de **[confidencial]** que según sostiene CAIXABANK en sus contestaciones a los RI de la DC, **[confidencial]**

(238) El acta refleja la intervención posterior del secretario explicando **[confidencial]**

[confidencial]

(239) Información trasladada a las oficinas sobre la necesidad de **[confidencial]**

(240) La información remitida a las sucursales es taxativa **[confidencial]**

Imagen 1. Extracto del folio 332. [confidencial]

[confidencial]

(241) La literalidad del mensaje enviado a las oficinas contradice la pretensión de CaixaBank según la cual **[confidencial]**

[**confidencial**]

(242) La improcedencia de la vinculación de seguros junto a créditos ICO afecta a todos créditos con aval ICO. Como consecuencia de ello [**confidencial**]

[**confidencial**]

(243) La instrucción enviada no insta a que se consulte a los clientes sobre su deseo de renunciar a un producto que en teoría habían adquirido voluntariamente y sin ningún tipo de condicionamiento dichos seguros tras serles ofrecido por la oficina (lo que recaería dentro de la categoría de venta combinada), sino que insta de manera clara y directa a la resolución de los seguros suscritos para que los créditos pudieran beneficiarse del aval ICO.

(244) Por ello la utilización del término “venta cruzada”, que no corresponde a ninguna de las opciones de venta contempladas (combinada o vinculada) ni reclamadas por los clientes (condicionada), sólo puede entenderse a juicio de este consejero como una referencia a las ventas condicionadas o vinculadas que la entidad realizó aprovechando la posición de privilegio que le confirió su papel como entidad emisoras de créditos ICO COVID avalados por el estado al 80% en la situación de imperiosa necesidad de ingresos a la se vieron expuestos gran cantidad de autónomos y PYMES ante el cierre total de su actividad.

(245) De esta comunicación se concluye que CaixaBank, pese a trasladar repetidamente a esta Comisión la afirmación de que la venta combinada estaba permitida por la ley y que los seguros suscritos recaían dentro de estas prácticas, sus propias acciones indican que no consideraron que la acción de venta realizada estuviera permitida junto a la contratación de créditos ICO pese a que en otras circunstancias o en términos generales estuviera permitida por ley.

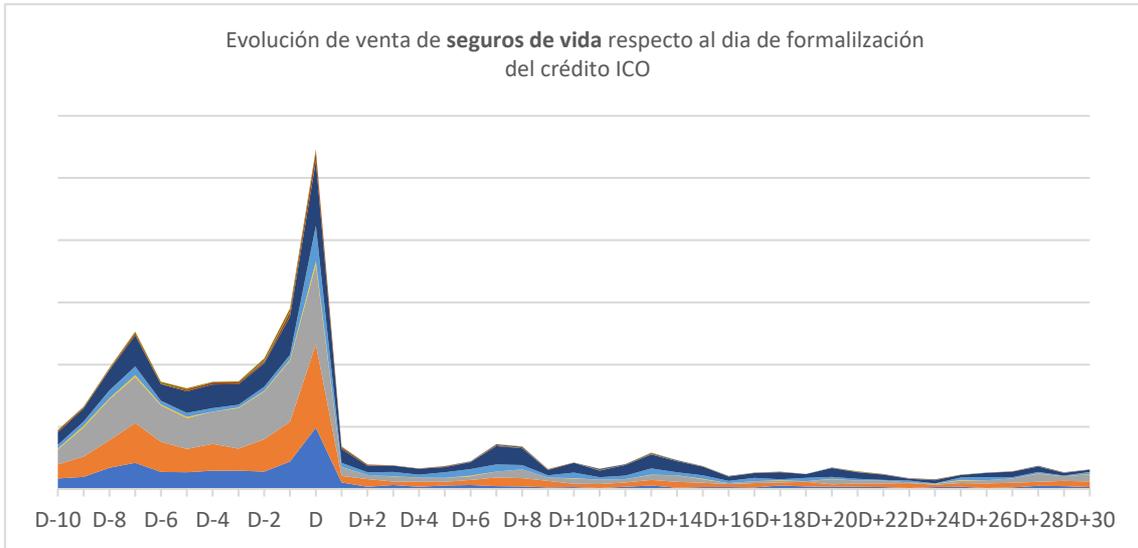
(246) El alcance de las quejas llevó a CAIXABANK en el consejo de dirección a decretar medidas correctoras, según CAIXABANK por motivos reputacionales, para impedir que se siguieran produciendo estas situaciones y revertir las que se habían producido.

(247) Los datos obrantes en el expediente indican que en el momento de poner fin a su comportamiento, cuando menos el 13,8 % de los créditos concedidos por CAIXABANK, habían contratado adicionalmente algún otro producto.

(248) Los datos recabados en el requerimiento de información complementaria muestran como los tomadores de créditos ICO que contrataron algún producto adición en los días próximos a la contratación del crédito ICO, lo realizaron casi exclusivamente antes o el mismo día de la suscripción del crédito. independientemente de la naturaleza del producto contratado.

NOTA: en los gráficos 1, 2, y 3 los diferentes colores se corresponden con diferentes categorías de productos que se han considerado confidenciales. El eje vertical se ha considerado confidencial.

Gráfico 1. Evolución de venta de seguros de vida respecto al día de formalización del crédito ICO



NOTA: en los gráficos 1, 2, y 3 los diferentes colores se corresponden con diferentes categorías de productos que se han considerado confidenciales.

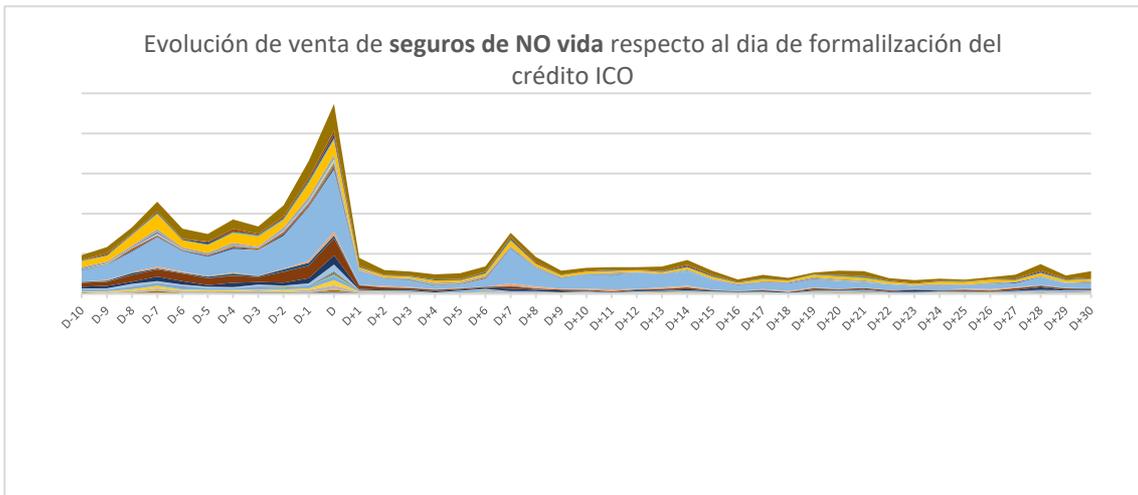
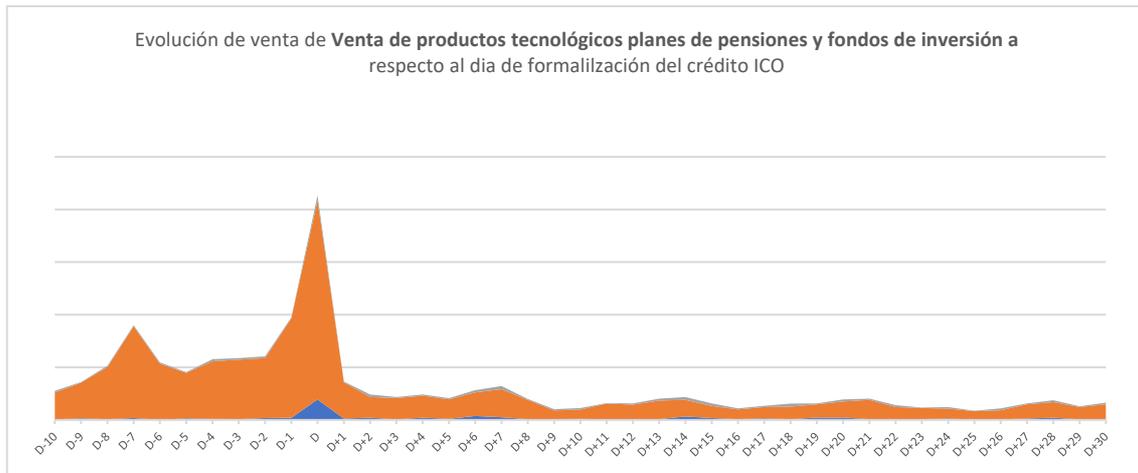


Gráfico 2. Evolución de venta de seguros de No vida respecto al día de formalización del crédito ICO.

Gráfico 3. Evolución de venta de seguros productos tecnológicos, Planes de pensiones y Fondos de inversión respecto al día de formalización del crédito ICO



- (249) Este conjunto de elementos incluidos en el expediente referidos lleva a este consejero a concluir que un número significativo de los clientes que solicitaron un crédito con AVAL ICO Covid se vieron en la obligación de contratar productos adicionales como para acceder a los créditos ICO.
- (250) Por todo ello este consejero considera que las conductas referidas constituyeron un acto de competencia desleal, con afectación significativa a la competencia y afectación al interés público entre a la publicación del RDL que anunció la futura puesta en disposición de avales ICO covid y cuando menos el 2 de abril de 2020.
- (251) Por ello este consejero considera que se debió proceder a la recalificación de la valoración de las actuaciones de CAIXABANK durante el periodo de tiempo indicado y declarar una infracción del art. 3 de la LDC, y dar traslado de dicha recalificación al incoado.
- (252) Considera igualmente este consejero que la decisión tomada por el Consejo CAIXABANK debiera haber sido tenida en cuenta como en caso de haberse acreditado la infracción en término del artículo 64.3 apartados a y c.

4.2. Banco de Santander

4.2.1. Antes del 11 de abril de 2020

- (253) Este consejero considera que los datos obrantes el expediente tras la información recabada en fase de resolución deberían a la sala a haber planteado y realizado un análisis de indicios para analizar en detalle y el correspondiente análisis de indicios llevaran a la conclusión que las conducta de SANTANDER constituyen un acto de competencia desleal, con afectación significativa a la competencia y afectación al interés público entre a la publicación del RDL que anunció la futura puesta en disposición de avales ICO covid y cuando menos el 7 de abril de 2020.

(254) Este Consejero basa esta conclusión entre otros hechos en:

Los datos recabados en el requerimiento de información complementaria, especialmente el gran número de productos contratados en comparación con otras entidades financieras.

La elevada tasa de cancelación de las pólizas contratadas durante los primeros 60 días, incluso en comparación con los contratados por clientes de la misma entidad en meses posteriores.

Las quejas y denuncias recibidas durante el periodo analizado.

La existencia de casos acreditados de actos de competencia desleal

(255) Por ello este consejero considera que se debió proceder a la recalificación de la valoración de las actuaciones de SANTANDER durante el periodo de tiempo indicado y declarar una infracción del art. 3 de la LDC, y dar traslado de dicha recalificación al incoado.

(256) A diferencia de CAIXABANK la ausencia de una política de cese de conducta y de reparación, así como la incorrección de los datos remitidos en un primer momento a la DC por parte de SANTANDER deberían haber supuesto un mayor el máximo reproche sancionador de haberse decretado la infracción.

4.2.2. Con posterioridad al 11 de abril de 2020

(257) Considera este consejero que los hechos obrantes en el expediente son suficientes para acreditar una infracción de Art. 3 por parte de SANTANDER en el periodo comprendido entre el 8 de abril y el final de la comercialización de los créditos ICO con aval covid por los motivos que pasa a detallar a continuación.

(258) En sus alegaciones a la PR SANTANDER explicita la evolución del protocolo de venta de seguros para los clientes que solicitasen financiación con aval ICO Covid que no se había aportado previamente. Esta explicación está recogida en el folio 5788 en los términos extradidos en la imagen 1.

Imagen1. Extracto del folio 5788 (subrallado añadido).

Efectivamente esta entidad no ha aportado esa justificación porque no se le ha requerido expresamente, ignorando los concretos hechos que estaba analizando la CNMC, no obstante procede añadir ahora que forma parte de la política comercial habitual de esta entidad ofrecer de manera combinada, la contratación de seguros, con la comercialización de préstamos y que por ello, en un primer momento, concretamente hasta el 7 de abril de 2020, se estuvieron comercializando seguros sobre la base de una oferta combinada, teniendo el cliente la libertad de optar voluntariamente a su contratación de modo separado y totalmente al margen de la concesión de la operación financiera. **A partir de esa fecha se aplicó el protocolo de venta de seguros, de fecha 6 de abril de 2020 que se acompaña como DOCUMENTO 1 a este escrito.**

(259) El detalle del protocolo de venta aplicado por SANTANDER tras el día 7 de abril está contenido en el folio 5790 aportado por SANTANDER en sus alegaciones a la PR. El contenido del mismo se recoge en la imagen 2²³.

Imagen 2. Extracto del folio 5790.

Productos de seguros:

- Se permite ofrecer los seguros de **venta libre** a los clientes que soliciten financiación ICO, siendo especialmente cuidadosos en comprobar la **voluntariedad en la contratación del seguro** y, bajo ningún concepto, **se podrá condicionar la concesión del préstamo ICO a la contratación del seguro**.
- No se pueden vender seguros de vida en los que el Beneficiario sea el Banco y en los que el capital asegurado sea la deuda pendiente con éste, por sus características y al contar estas operaciones ICO con el aval del Estado. En concreto, **no es posible la venta del seguro Protección Empresa ni de otros productos asociados a los préstamos ICO**.

Exigencias adicionales:

- **La venta del seguro debe ser posterior a la formalización de la operación de préstamo ICO**, y siempre cumpliendo los estándares de Calidad y voluntariedad existentes en el Grupo Santander.
- **En ningún caso, se incluirá en la financiación la prima del seguro.**
- Se realizará **seguimiento especial de las ventas de cualquier seguro a los clientes que hayan contratado un ICO, de forma que:**
 - Se realizará una única llamada de bienvenida al cliente.
 - Se ampliará el alcance de las llamadas, con el objetivo de contactar con la totalidad de los clientes
 - Se considerará mala venta aquellas en las que el cliente indique que se siente obligado a la contratación o no se cumplan los requisitos adicionales exigidos para estas ventas
 - En caso de detectar una mala venta, se ofrecerá al cliente la opción de cancelar el seguro en la llamada y se reportará a Control Interno Santander España, quien adoptará las medidas oportunas

(260) El Banco de Santander reconoce en este documento que emitió instrucciones permitiendo la oferta de seguros de venta libre a los clientes que solicitaran financiación ICO. Igualmente dio instrucciones para que dichos seguros fueran vendidos con posterioridad a la formalización del préstamo ICO.

(261) La remisión a su red de sucursales de dicha instrucción, aún en los casos en los que se aceptase la voluntariedad de contratación al haber el demandante del crédito ICO aceptado la oferta comercial del Banco, contraviene la instrucción explícita del ACM de 10 de abril. SANTANDER obvia que no solo estaba prohibido condicionar la concesión del crédito ICO a la contratación de otros productos, sino que explícitamente se extendió esta prohibición a la acción comercial.

²³ Extracto del folio 5790 aportado por SANTANDER en sus alegaciones a la PR.

(262) Así es puesto de manifiesto en la PR en su párrafo 247.

“[...] Por tanto, del literal de citado protocolo - aplicado desde el 7 de abril de 2020, de acuerdo con BANCO SANTANDER, se deduce que la citada entidad ha continuado ofreciendo determinados seguros con ocasión de la concesión de créditos ICO con la condición de respetar la voluntariedad en su contratación por parte de los clientes, a pesar de que desde la publicación del ACM de 10 de abril de 2020, dicha comercialización de otros productos con motivo de la concesión de préstamos cubiertos por el aval del ICO estaba prohibida.”

(263) En el párrafo siguiente la PR explicita la causa por las que a su juicio no puede acreditarse la mala fe en la actuación del SANTANDER.

De nuevo, sin embargo, no resulta posible acreditar que las citadas ventas coetáneas o simultáneas a la concesión de préstamos ICO Covid de seguros y otros productos realizadas por esta entidad fueran ventas que se realizaron efectivamente “con ocasión de” la concesión de los préstamos ICO avalados y sin que mediara la voluntad de los particulares existiendo, por tanto, mala fe en su actuación que permitiese distorsionar la decisión de los solicitantes de los préstamos, por lo que tampoco es posible acreditar ni concluir, en línea con las conclusiones alcanzadas en el escrito de 22 de septiembre remitido a las entidades incoadas, que esa comercialización fue ilícita en los términos previstos en el artículo 4 de la LCD.

(264) Sin embargo, dado que el análisis de la posible infracción se hace por la sala en términos del cumplimiento del artículo 15.2 de la LCD, debería a juicio de este consejero haber llevado a acreditar la infracción de norma en la resolución.

(265) La DC realizó diversos requerimientos de información a SANTANDER. La entidad en respuesta solo envió los datos del número productos formalizadas el mismo día que el crédito ICO.

(266) Conocedor de su propio protocolo SANTANDER sabía que la información enviada limitaba la posibilidad de la DC de verificar el posible alcance de su actuación en lo referido a los hechos investigados. No en vano, su protocolo interno exigía que las ventas de seguros realiza a clientes que solicitaran información de los créditos ICO se realizase con posterioridad a la formalización de estos desde el día 7 de abril de 2020.

(267) Las imágenes 3a, 3b muestran la diferencia entre los patrones de adquisición de seguros por clientes que contrataron un crédito ICO antes y después del 11 de abril²⁴.

²⁴ Se toma el 11 de abril en lugar del día 7 por entender que la aplicación de la instrucción podría tardar en ser recogida por el comportamiento de las oficinas de Santander.

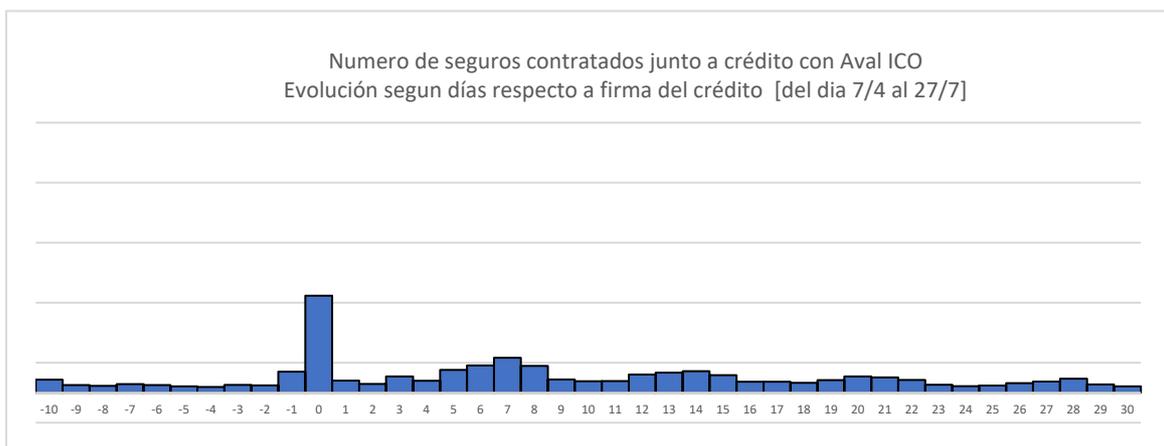
Imagen 3a. Numero de seguros formalizados por tomadores de créditos ICO respecto al día de formalización del crédito. Antes del 11 de abril.

Nota: se han suprimido los datos del eje vertical, por ser confidenciales.



Imagen 3b. Numero de seguros formalizados por tomadores de créditos ICO respecto al día de formalización del crédito.

Nota: se han suprimido los datos del eje vertical, por ser confidenciales.



(268) Queda constancia en el expediente de que la mayoría de la contratación de productos por parte de tomadores de créditos con AVA L ICO Covid realizadas con posterioridad al día 7 de abril siguieron las instrucciones y se firmaron con posterioridad al día de formalización del crédito.

(269) Como recoge la imagen 2, el protocolo de comercialización de Santander solo contemplaba como “mala venta” aquella en la que el cliente en la llamada de bienvenida “indique que se siente obligado a la contratación” o “no se cumplan los requisitos adicionales exigidos para estas ventas”.

(270) Es decir, el protocolo de SANTANDER no analiza si se ha producido una comercialización de productos junto con el crédito ICO, únicamente se analiza si el cliente expresa mediante queja telefónica en una llamada de bienvenida que exista obligación de adquisición. La CNMC siguió recibiendo quejas respecto a la obligación que SANTANDER imponía a los clientes, incluidas 2 denuncias formales.

- (271) Consta en la PR que la entidad estima que las acciones que ha adoptado de verificación de cumplimiento de este protocolo han cubierto a 21.454 clientes, con 30.869 contratos formalizados. También consta que se detectaron 646 operaciones en las que los clientes declararon no haber contratado por propia iniciativa otras prestaciones y que en esos casos se procedió a cancelar la operación²⁵.
- (272) Se puede dar por acreditado por tanto que 646 operaciones en el periodo posterior al 11 de abril fueron ventas condicionadas de productos que los clientes debieron contratar para poder adquirir un crédito ICO, pese a que el protocolo posterior las revirtiera.
- (273) En conclusión, los datos que constan en el expediente son suficientes a juicio de este consejo a concluir en primer lugar que se dieron instrucciones para comercializar determinados productos a los clientes que solicitaron créditos ICO y en segundo lugar que el efecto de esa política de comercialización llevó a realización de 646 vinculaciones de productos por parte de SANTANDER.
- (274) A la constatación de la habilitación dada por Santander a su red comercial para comercializar algunos tipos de seguros se debe añadir el conjunto de datos obtenidos en el requerimiento de información complementaria realizado por la Sala. A saber;
- a. el número total de seguros vendidos a tomadores de créditos ICO tanto en valores absolutos (**[confidencial]** ²⁶) como en comparación con otros bancos que comercializaron créditos ICO con aval Covid;
 - b. el porcentaje de seguros vendidos sobre créditos concedidos fue superior al 10% en términos agregados. El de únicamente seguros de vida fue del 6,1 %, cuando de entre los datos obrantes en el expediente el que estaba más cerca de esa cifra acreditaba solo un 3,7%.
 - c. la elevada tasa cancelación de los créditos tomados junto a los créditos con Aval ICo Covid (superior al **[confidencial]** el primer año²⁷).

²⁵ Folio 4865.

²⁶ Total de seguros de todas las categorías contratados por tomadores de créditos ICO, desde el 11 de abril de 2020 hasta el 31/03/2022. Datos obtenidos del fichero 03_Contratos_seguros.xlsx remitido por SANTANDER en respuesta al requerimiento de información complementaria.

²⁷ Total de seguros de todas las categorías contratados por tomadores de créditos ICO, desde el 11 de abril de 2020 hasta el 31/03/2022 anulados antes de un año de su contratación. Datos obtenidos del fichero 03_Contratos_seguros.xlsx remitido por SANTANDER en respuesta al requerimiento de información complementaria

- (275) Por ello toda la de comercialización (y no sólo de venta vinculada) realizada por SANTANDER concurrentemente al procedimiento de comercialización de los créditos ICO Covid alteró el funcionamiento normal de la competencia en los mercados secundarios cuando menos de seguros al utilizar el Banco la posición concedida por una situación excepcional para comercializar sus productos, posibilidad de la que carecían todos los demás competidores (tanto los bancos que respetaron la norma, como los no comercializadores de créditos con AVAL ICO Covid) en los mercados secundarios afectados, en especial el de seguros.
- (276) Por las razones expuestas a juicio de este consejero concurren de estos los elementos necesarios para acreditar que SANTANDER realizó actos de competencia desleal en los términos del artículo 15.2 de la LCD.
- (277) Este conjunto de hechos objetivos lleva a este consejero a la conclusión de que su comportamiento supuso a su vez una afectación significativa a la competencia, al haber alterado el comportamiento de SANTANDER la competencia en la comercialización seguros desde el momento en que instruyó a sus oficinas la posibilidad de comercializar algunos tipos de seguros en un contexto económico y social, en la que dicha acción resultaba imposible para sus competidores.
- (278) Los datos contenidos en el expediente acreditan que dicha alteración se tradujo en una mayor cuota de productos vendidos que sus competidores, cuando menos en el mercado de seguros de vida
- (279) La utilización por parte de SANTANDER de la posición competitiva conferida como consecuencia de la existencia de una línea extraordinaria de avales ICO covid para garantizar los créditos solicitados para paliar las consecuencias en Pymes y Autónomos de la pérdida de ingresos derivados de la declaración del estado de alarma para imponer la contratación o simplemente para comercializar sus propios seguros en una situación de parálisis de la economía tuvo incidencia en la competencia y afectación al interés público.
- (280) Por ello este consejero considera que se debió proceder a la recalificación de la valoración de las actuaciones de SANTANDER durante el periodo de tiempo indicado y declarar una infracción del art. 3 de la LDC, dando traslado de dicha recalificación al incoado.

5. LA INCORRECIÓN DE LOS DATOS APORTADOS MERECE LA INCOACIÓN DE UN SANCIONADOR POR FALTA DE COLABORACIÓN

- (281) Como se ha venido expresando en este voto particular, la información recabada en el requerimiento de información complementaria puso de manifiesto que algunas de las entidades investigadas enviaron datos incorrectos sobre el número de productos que contratados por tomadores de créditos ICO.

- (282) Las diferencias constadas están recogidas en el Anexo de este voto particular.
- (283) De las discrepancias detectadas dos merecen especial mención por parte de este consejero.
- (284) Para el periodo anterior al día 14 de abril Santander envió datos referidos al número de productos contrataos el mismo día que se formalizó el crédito ICO que se revelaron no ciertos. En concreto se reportaron **[confidencial]**, cuando la cifra correcta era de **[confidencial]**. Estos datos fueron reiterados en posteriores requerimientos de información.
- (285) En los datos remitidos por CAIXABANK en respuesta al requerimiento de la DC sobre el número de productos adquiridos por tomadores de créditos ICO CAIXABANK 14/02/2020 y el 31/01/2021 CAIXABANK modificó el criterio expresado a la DC sobre los días que tenía en consideración para aportar los datos de productos contratados por los clientes que formalizaron créditos ICO. , que tal modificación sea comunicada a la DC
- (286) Este consejero llega a esta conclusión tras analizar los datos remitidos en respuesta el requerimiento de información complementaria y compararlo con los remitidos en fase de instrucción a la DC.
- (287) En el periodo comprendido entre el 14/02/2020 y el 31/01/2021.Existe una pequeña discrepancia respecto al número de créditos concedidos **[confidencial]** al comparar ambos datos.
- (288) Existe una sin embargo una inconsistencia entre el número de créditos remitidos cómo totales que habían contratado además algún otro producto de los referidos según el criterio que CAIXABANK había trasladado a la DC (**[confidencial]**) con los obtenidos del análisis de los datos remitidos en respuesta al requerimiento de información complementaria.
- (289) Esto últimos muestran que en el intervalo de diez días anteriores al día de la firma se formalizaron **[confidencial]** y el mismo día de la firma se formalizaron **[confidencial]**.
- (290) La descripción del proceso de cálculo descrita en el folio 1402 y posteriormente asimilado al término “coetáneo” en el folio 4778 por CAIXABANK (en virtud de la coincidencia de los datos aportados para el mismo periodo de tiempo) impidió a la DC realizar un análisis adecuado del comportamiento de CAIXABANK respecto a los hechos analizados posteriores al 14 de abril.
- (291) Las entidades referidas han alegado ante la puesta de manifiesto de las inconsistencias detectadas en los datos remitidos por parte de la Sala en el acuerdo de puesta de manifiesto de resultados del requerimiento de información complementaria.

(292) La consideración minoritaria de este consejero, analizadas las discrepancias detectadas y las alegaciones realizadas, es que correspondería iniciar un procedimiento sancionador a dichas entidades por falta de colaboración.

En tal sentido emito este voto particular

Firmado: Carlos Aguilar Paredes

Anexo I.

El presente anexo recoge el voto particular formulado por este consejero al acuerdo de resultados del RIC formulado por la Sala de Competencia.

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 11.3 del Reglamento de funcionamiento interno de la CNMC, y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría de la Sala de Competencia de la CNMC, formulo el presente voto particular.

El objeto del mismo es poner de manifiesto la necesidad de incluir en el acuerdo de resultados del Requerimiento de información complementaria datos relevantes obtenidos en respuesta a dicho requerimiento que resultan necesarios para evaluar de manera adecuada la propuesta de archivo de las actuaciones presentada por la DC a la Sala en el expediente S/0016/20 PRESTAMOS ICO COVID y que pese a ser conocida por la Sala no están incluidos en el acuerdo aprobado.

Respecto a las respuestas de CAIXABANK

Resumen de la información aportada

1. El 1 de febrero de 2023, CAIXABANK respondió al requerimiento de información realizado y lo hizo en nombre dos de las entidades financieras inicialmente investigadas: BANKIA y la propia CAIXABANK.
2. Referidas las cuestiones comunes, CAIXABANK contesta a los diferentes elementos de información requeridos, diferenciando entre la situación de BANKIA y de CAIXABANK.

En relación con el volumen de préstamos ICO (desglosado por días), siempre que el mismo sujeto al que se haya concedido el préstamo haya contratado con esa entidad al menos un producto adicional en los 10 días anteriores y los 30 posteriores a la formalización del préstamo

3. De un lado, se aporta un documento (nº3 en el caso de CAIXABANK), en la que se incluyen todos los préstamos concedidos en esta línea de avales respecto de los que se habría producido una contratación de al menos un producto en el periodo definido en el requerimiento (desde 10 días antes de la concesión de los préstamos y hasta 30 días después).
4. A partir de aquí, se distinguen tres bloques temporales: (i) los créditos con productos contratados con anterioridad a la concesión de los préstamos (día-10 a día -1); (ii) los créditos con productos contratados el mismo día de la concesión (día "0") y (iii) créditos con productos contratados con posterioridad a la concesión (día +1 a día +30).
5. Las tablas siguientes, elaboradas por CAIXABANK, resumen la información aportada en contestación a esta parte del requerimiento:

Tabla 1

Tabla elaborada por CAIXABANK respecto al número de créditos ICO contratados por pymes y autónomos, cuyos tomadores contrataron como mínimo alguno de los productos adicionales referidos por la entidad, agrupado por periodos respecto al día de formalización del crédito.

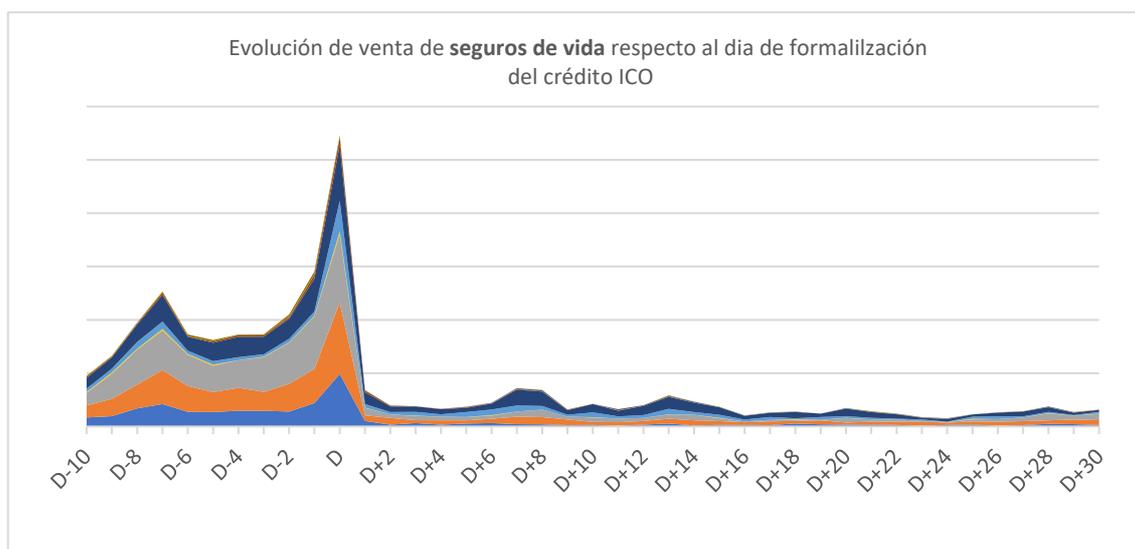
Nº préstamos ICO contratados (total)	Importe	Todos los productos		
		D-10 hasta D-1 De la formalización	D de la formalización	D+1 hasta D+30 de la formalización
		Nº préstamos ICO con ventas	Nº préstamos ICO con ventas	Nº préstamos ICO con ventas
Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.
	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.

- El reflejo de la distribución de la contratación de productos respecto al día de formalización del crédito ICO con Aval Covid está resumido en los gráficos 1 a 3. En ellos se muestra la evolución de la contratación de los productos reportados entorno al día de formalización del crédito en el intervalo de [-10; +30] días sobre el que se solicitó información en el RIC.

Respecto a los seguros de vida

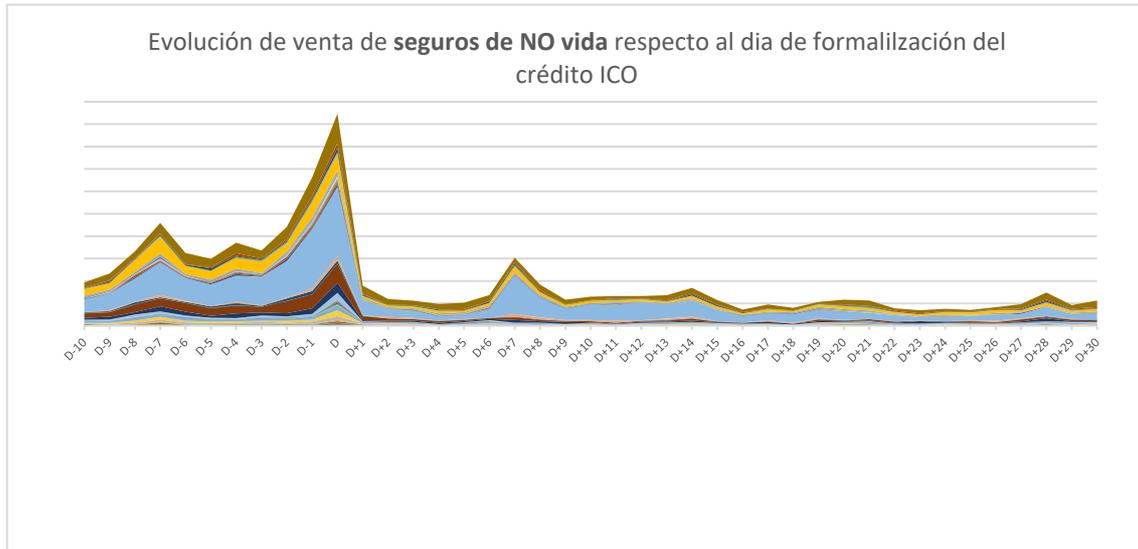
NOTA: en los gráficos 1, 2, y 3 los diferentes colores se corresponden con diferentes categorías de productos que se han considerado confidenciales. El eje vertical se ha considerado confidencial.

Gráfico 1. Evolución de venta de seguros de vida respecto al día de formalización del crédito ICO



Respecto a los seguros de no vida

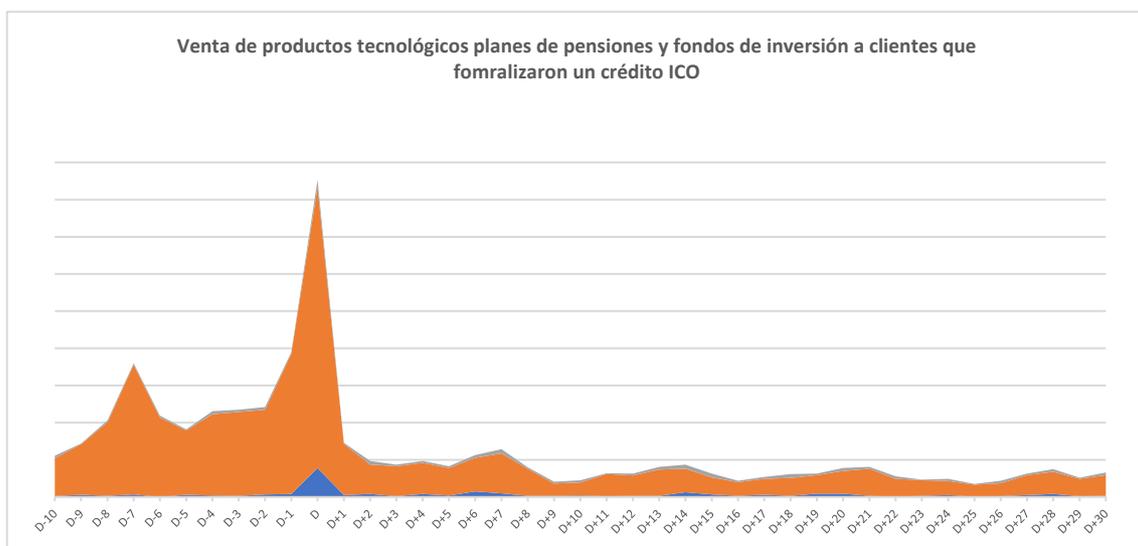
Gráfico2. Evolución de venta de seguros de No vida respecto al día de formalización del crédito ICO.



Para el resto de los productos comunicados.

7. El gráfico 3 representa la evolución del número de productos de las categorías productos tecnológicos, Planes de pensiones y Fondos de inversión respecto al día de formalización del crédito ICO.

Gráfico 3. Evolución de venta de seguros productos tecnológicos, Planes de pensiones y Fondos de inversión respecto al día de formalización del crédito ICO



En relación con el tipo de producto adicional contratado

8. Se aporta el documento (nº 4 de CAIXABANK), con el detalle de los productos adicionales que se contrataron por los clientes en el umbral temporal al que se refiere el requerimiento, esta vez desglosados por días respecto al día de concesión del crédito con aval ICO desde el primero (día -10) hasta el último (día +30).

El resumen de la información facilitada se encuentra en la tabla 2, elaborada por CAIXABANK.

Tabla 2

Información aportada por CAIXABANK sobre los productos adicionales reportados contratados por clientes de CAIXABANK que formalizaron un crédito ICO, desglosado por tipología de productos

PRODUCTO	TOTAL	% sobre el total
1. Tarjetas	[confidencial]	[confidencial]
2. Seguros de No vida	[confidencial]	[confidencial]
3. Seguros de Vida	[confidencial]	[confidencial]
4. Productos tecnológicos	[confidencial]	[confidencial]
5. Planes de pensiones	[confidencial]	[confidencial]
6. Fondos de inversión	[confidencial]	[confidencial]
TOTAL	[confidencial]	100,00%

En relación con los casos en los que el producto adicional sea un seguro, especificación del importe, duración y cobertura, indicando específicamente si la cobertura del seguro es superior al importe del préstamo contratado por el mismo sujeto

9. CAIXABANK realiza dos precisiones previas en relación con la información aportada en este apartado.
10. En primer lugar, en relación con los seguros de vida, señala que la motivación de los clientes para solicitar seguros de vida que pudieron coincidir en algunos casos con fechas próximas a la contratación de un préstamo ICO Covid no pretende funcionalmente actuar como una garantía de pago asociada a la financiación.
11. En segundo lugar, en relación con los seguros de no vida, afirma que en muchos casos carecen de un importe o capital asegurado y cubre intereses o necesidades ajenas a la financiación ICO, por lo que no en todos los casos es posible informar de este dato. Hay coberturas para determinadas contingencias, pero no capitales asegurados o importes cubiertos de antemano. Por ello se han tratado de identificar los datos de coberturas que pudieran ser cuantificables, con especial dificultad en el caso de BANKIA debido a la migración informática tras la fusión con CAIXABANK.
12. Hechas estas consideraciones previas, CAIXABANK aporta la información requerida en el documento nº6 (CAIXABANK), que en síntesis es:

En el caso de CAIXABANK, constarían **[confidencial]** seguros de vida, de los cuales **[confidencial]** tendrían una cobertura superior al préstamo concedido y **[confidencial]** de no vida, de los que sólo se habría podido determinar una cobertura cuantificable superior al importe del préstamo en **[confidencial]** casos.

Análisis de los resultados de los requerimientos de información

13. Tal y como se ha expuesto, la realización de este requerimiento era necesaria para la Sala para cumplir con un doble objeto, a saber: primero, poder precisar con claridad día a día qué préstamos ICO Covid habían sido acompañados por la contratación de algún producto adicional en fechas próximas a su concesión y, segundo, encontrar un término homogéneo para definir ese criterio temporal de proximidad o en la contratación (desde 10 días antes de la formalización del préstamo hasta 30 días después).
14. La información aportada por la entidad financiera en su respuesta al requerimiento de información debía permitir a esta Sala realizar un análisis más claro, preciso y detallado de la cantidad de clientes que habían suscrito un préstamo ICO Covid CAIXABANK y contrataron adicionalmente con las mismas entidades alguno otro producto en periodo inmediatamente anterior o posterior a la formalización del crédito. Por ello deben ponerse de manifiesto a las partes los resultados de los datos obtenidos, así como las omisiones detectadas en las respuestas remitidas.
15. La información remitida por CAIXABANK en su respuesta al requerimiento de información complementaria se limita a 6 tipos de productos Seguros de vida (SV), Seguros de no Vida (SnV), Planes de pensiones (PdP), Tarjetas (TGT), Productos tecnológicos (PrTEC) y Planes de Inversión (Pdl).
16. La información remitida no contiene datos sobre la contratación de los productos referidos por CAIXABANK como demandados por los clientes en el momento de solicitar créditos ICO (TPV para pago con tarjeta, seguros de coche, renovación de líneas de crédito sin aval, ...) a los que hace referencia en su comunicación con ICO referida en varias de las respuestas a los requerimientos de información formulados por la DC.
17. La información reportada no detalla el número de créditos concedidos por días, sino el número de créditos formalizados.

Del examen detallado de la información aportada se desprenden también datos que no coinciden con los aportados a la DC durante la fase anterior de este expediente sancionador. En consecuencia, una correcta valoración de los resultados de los datos remitidos en respuesta a esta diligencia, que permita a la entidad interesada alegar sobre los mismos conforme exige el artículo 36.3 del RDC, exige distinguir tres grandes bloques: (i) un análisis de los datos aportados en contestación a este requerimiento de información, tanto en términos absolutos

como expresando los porcentajes de contratación adicional respecto del total de préstamos ICO Covid concedidos por la entidad; (ii) un análisis de los datos aportados en contestación a los requerimientos de información realizados por la DC y (iii) un análisis de las diferencias apreciadas entre unos y otros datos.

A. Análisis de los datos aportados [CAIXABANK]

Respecto a los seguros de vida [CAIXABANK]

18. La Tabla 3 resume los datos remitidos por CAIXABANK en respuesta a los requerimientos de información de la DC.

Tabla 3. Resumen de datos remitidos en respuesta a los RI de la DC.

Requerimientos de información	Número de créditos ICO concedidos ²⁸	Período al que refiere la información	Seguros de vida	
			Contratados adicionalmente a la formalización del crédito ICO ²⁹	Contratados hasta 7 días después de la formalización del crédito ICO
1r Requerimiento	[CONF]	Hasta el 3 abril DE 2020	[CONF] ³⁰	
	[CONF]	Del 3 hasta el 14 abril DE 2020	[CONF]	
	[CONF]	Total hasta 14 abril de 2020	[CONF]	
2º Requerimiento	[CONF]	Del 14 abril 2020 hasta el 31 enero 2021	[CONF] (0,4%) ³¹	[CONF] (0,3%) ³²
3R Requerimiento	[CONF]	Del 1 febrero 2021 hasta el 28 febrero 2022	[CONF] (1,38%)	
	[CONF]	Total hasta 28 de febrero 2022		

²⁸ Las operaciones concedidas hacen referencia a operaciones formalizadas y operaciones aprobadas por la entidad según respuesta al RI de la DC.

²⁹ El alcance del concepto adicionalmente es explicitado por CaixaBank en el folio1402: .” Por tanto, en los datos aportados de seguros de vida contratados adicionalmente a los préstamos ICO COVID concedidos, se incluyen todos aquellos seguros de vida contratados, de media, durante los veintiún (21) días que transcurren desde la primera solicitud de la operación por parte del cliente. En el caso del dato aportado de seguros de vida contratados adicionalmente al préstamo ICO COVID hasta siete (7) días después de la formalización, se incluyen, los seguros de vida contratados adicionalmente, de media, entre el día veintidós (22) y el día veintiocho (28) después de la primera solicitud del préstamo ICO COVID por parte del cliente.”

³⁰ Respuesta al primer requerimiento de información

³¹ En la respuesta al 3r requerimiento de información que solicita actualizar la información remitida con anterioridad se reitera la cifra de [CONF] seguros de vida concedidos adicionalmente a los préstamos ICO-COVID, si bien se refiere a ellos como seguros de vida que se formalizaron de forma coetánea a partir del 3r requerimiento de información.

³² Datos aportados en respuesta al segundo requerimiento de información.

19. Las Tablas 4a y 4b recogen el resumen los datos remitidos por CAIXABANK en el documento 08_DOC._6_CAIXA relativos a seguros de vida en respuesta al requerimiento de información complementaria³³.

Tabla 4a. Seguros de vida contratados por tomadores de créditos ICO remitidos en respuesta al RI.

Requerimientos de información	Número de créditos ICO formalizados ³⁴	Período al que refiere la información	Seguros de vida		
			Contratados el intervalo de [-10/0] días a la formalización del crédito ICO	Contratados hasta 7 días después de la formalización del crédito ICO	Contratados entre [-10/+30] días de la formalización del crédito ICO
Respuestas a los RI de la DC	[CONF]	Hasta el 3 abril 2020	[CONF]	[CONF]	[CONF]
	[CONF]	Del 3 hasta el 14 abril 2020	[CONF]	[CONF]	[CONF]
	[CONF]	Total hasta el 14 abril 2020	[CONF]	[CONF]	[CONF]
	[CONF]	De 14 abril 2020 a 31 enero 2021	[CONF]	[CONF]	[CONF]
	[CONF]	De 1 febrero 2021 a 28 febrero 2022	[CONF]	[CONF]	[CONF]
	[CONF]	Total hasta 28 de febrero d 2022	[CONF]	[CONF]	[CONF]

Tabla 4b. Número de créditos ICO con aval Covid concedidos con seguro de vida en respuesta al RIC.

Requerimientos de información	Número de créditos ICO formalizados	Período al que refiere la información	Seguros de vida		
			Contratados el intervalo de [-10/0] días a la formalización del crédito ICO	Contratados hasta 7 días después de la formalización del crédito ICO	Contratados entre [-10/+30] días de la formalización del crédito ICO
Respuesta al requerimiento de información complementaria	[CONF]	Hasta el 3 abril 2020	[CONF]	[CONF]	[CONF]
	[CONF]	Del 3 hasta el 14 abril 2020	[CONF]	[CONF]	[CONF]
	[CONF]	Total hasta el 14 abril 2020	[CONF]	[CONF]	[CONF]
	[CONF]	De 14 abril 2020 a 31 enero 2021	[CONF]	[CONF]	[CONF]
	[CONF]	De 1 febrero 2021 a 28 febrero 2022	[CONF]	[CONF]	[CONF]
	[CONF]	Total hasta 28 de febrero d 2022	[CONF]	[CONF]	[CONF]

³³ Folios 6769 a 6860 y 6712 a 6720.

³⁴ La respuesta al RIC remite el número de créditos formalizados en lugar del de créditos concedidos.

20. La Tabla 7 recoge las diferencias entre los datos remitidos en los requerimientos de información de la DC y los remitidos en el requerimiento de información complementaria en relación con el número de seguros de vida contratados adicionalmente a la formalización de un crédito ICO con aval Covid.

Tabla 5. Diferencias entre los datos remitidos en respuesta a los RI y al RIC.

Diferencia entre créditos comunicados	Período al que refiere la información	Seguros de vida	
		Contratados adicionalmente a la formalización del crédito ICO ³⁵	Contratados hasta 7 días después de la formalización del crédito ICO
[CONF]	Hasta el 3 abril DE 2020	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Del 3 hasta el 14 abril de 2020	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Total hasta 14 abril DE 2020	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Del 14 abril 2020 hasta 31 enero 2021	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Del 1 febrero 2021 hasta 28 febrero 2022	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Total hasta 28 de febrero d 2022	[CONF]	[CONF]

21. La tabla 5 recoge en la primera columna la diferencia entre el número de créditos concedidos (que incluía los formalizados y los autorizados) remitidos por CAIXABANK en respuesta al RI y el de créditos formalizados, remitido por CAIXABANK en respuesta al RIC, en lugar del de créditos concedidos como se solicitaba en el requerimiento de información complementaria.

³⁵ El alcance del concepto adicionalmente está explicitado en el folio1402: .” Por tanto, en los datos aportados de seguros de vida contratados adicionalmente a los préstamos ICO COVID concedidos, se incluyen todos aquellos seguros de vida contratados, de media, durante los veintiún (21) días que transcurren desde la primera solicitud de la operación por parte del cliente. En el caso del dato aportado de seguros de vida contratados adicionalmente al préstamo ICO COVID hasta siete (7) días después de la formalización, se incluyen, los seguros de vida contratados adicionalmente, de media, entre el día veintidós (22) y el día veintiocho (28) después de la primera solicitud del préstamo ICO COVID por parte del cliente.”

22. La tercera columna de la tabla 5 recoge la diferencia entre los datos de seguros de vida contratados adicionalmente por un tomador de un crédito ICO remitidos por CAIXABANK en respuesta a los RI⁹ y la remitidas en respuesta al RIC considerando el día de la formalización y los diez días anteriores.
23. La cuarta columna de la tabla 5 recoge la diferencia entre los datos de seguros de vida contratados por un tomador de un crédito ICO remitidos por CAIXABANK en respuesta a los RI y la remitidas en respuesta al RIC considerando los siete días posteriores a la formalización del crédito ICO con aval COVID.
24. Pese a la literalidad del requerimiento de información complementaria que solicita la información relativa a todos los seguros de vida contratados, la respuesta de CAIXABANK al RIC no incluye la información requerida sobre **[confidencial]** seguros de vida contratados por tomadores de créditos ICO con anterioridad al 6 de abril de 2020.
25. La información remitida no contiene tampoco datos relativos a la contratación de los productos referidos por CAIXABANK como demandados por los clientes en el momento de solicitar créditos ICO (TPV para pago con tarjeta, renovación de líneas de crédito sin aval, ...) a los que hace referencia en su comunicación con ICO.
26. El número de tomadores de créditos ICO que contrataron además seguros de vida entre el 14 abril 2020 y el 31 enero 2021 es, según los datos remitidos en el RIC 4,3 veces el número de los enviados en respuesta a los RI de la DC
27. El número de tomadores de créditos ICO que contrataron además seguros de vida es según los datos remitidos en el RIC del 1 febrero 2021 hasta 28 febrero 2022 es 4,5 veces el número de los enviados en respuesta a los RI de la DC.

Respecto de productos diferentes a seguros de vida [CAIXABANK].

28. En los párrafos 14 y 15 del folio 4778 se remitió la información relativa al número de clientes que habrían contratado coetáneamente productos distintos a seguros de Vida y la proporción de estos que eran tarjetas de crédito.

*“14. Sobre un total de **[confidencial]** operaciones formalizadas, el número de clientes que habrían contratado coetáneamente productos distintos a seguros de vida desde que tuvo inicio la comercialización de estas operaciones hasta 28 de febrero de 2022 es de **[confidencial]** clientes.*

*15. Es importante destacar en este punto que, de esos productos distintos a seguros de vida contratados por estos clientes, la mayoría (un **[confidencial]** %) está copada por instrumentos de pago (tarjetas) y, por tanto, necesarios para que los clientes puedan tanto interoperar con el banco como realizar diversas operaciones en el tráfico económico.”*

29. La tabla 6 resume los créditos ICO contratados por clientes que adquirieron además un producto adicional de los remitidos por CAIXABANK de las seis

categorías remitidas antes del 28 de febrero de 2022 atendiendo al momento en que fueron contratados respecto del día de formalización del crédito³⁶.

Tabla 6. Contratantes de créditos ICO que adquirieron además otro producto.

	Contratados el intervalo [-10/0] días a la formalización del crédito ICO	Contratados el intervalo [-10/+30] días a la formalización del crédito ICO
Créditos ICO con aval Covid cuyos tomadores contrataron, además:	Cantidad	Cantidad
Seguros de Vida	[CONF]	[CONF]
Seguros de no vida	[CONF]	[CONF]
Planes de pensiones	[CONF]	[CONF]
Productos tecnológicos	[CONF]	[CONF]
Tarjetas	[CONF]	[CONF]
Fondos de inversión	[CONF]	[CONF]
Total, créditos que contrataron otros productos	[CONF]	[CONF]

30. Pese a la posibilidad de que algunos clientes adquirieran dos o más productos coetáneamente al crédito ICO, existe una contradicción entre el dato reportado en respuesta a los RI de la DC (**[confidencial]**) y el obtenido en respuesta al RIC en el que el número de contratantes sólo de tarjetas de crédito es superior a la cifra reportada.
31. Considerando el periodo que incluye los 10 días anteriores y el día de la formalización del crédito, el número de clientes que adquirieron otro producto (de los que se aportan datos) diferente a seguros de vida fue de **[confidencial]**, asumiendo que ninguno de los tomadores de un seguro de vida adquirió otro producto.
32. El porcentaje de tarjetas de crédito sobre los productos referidos, excluidos los seguros de vida, es del **[confidencial]**% si atendemos al número de contratos y es del **[confidencial]**% si atendemos a los datos de productos de la tabla 2.

B. Evolución temporal de los porcentajes de productos contratados

33. La puesta de manifiesto de datos incluida en la resolución de la sala distingue solamente entre los periodos anterior y posterior al 13 de abril de 2020. Atendiendo a la progresiva puesta a disposición de los diferentes tramos de los avales ICO Covid, es necesario que la puesta de manifiesto incluya la evolución temporal detalla de los productos adquiridos por tomadores de créditos con aval ICO Covid también a partir del 13 de abril.
34. Los datos desglosados de los créditos ICO con aval Covid cuyos tomadores adquirieron además Seguros de vida (SV), Seguros de no vida (SnV), Productos tecnológicos (PtTec) o Tarjetas de crédito (TGT) a partir del día 13 de abril de

³⁶ Datos extraídos del documento 05_DOC.3.Pdf (folios 6712-6720)

2020 en el periodo [-10/30] días entorno al día de formalización del crédito se detallan en la tabla 7.

Tabla 7. Créditos ICO con aval Covid cuyos tomadores adquirieron SV, SnV, PtTEC o TGT en el periodo de [-10/30] días entorno al día de formalización del crédito.

Año / Trimestre/ Mes	Nº préstamos ICO formalizados	Nº ICO con SV [-10;+30]	Nº ICO con SnV [-10;+30]	Nº ICO con PtTec [-10;+30]	Nº ICO con TGT [-10;+30]	% SV [-10;+30] sobre ICOs	% SnV [-10;+30] sobre ICOs	% PtTec [-10;+30] sobre ICO	% TGT [10;+30] sobre ICO	Total Seguros y PtTEC
2020	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	2,04%	2,96%	2,05%	4,92%	7,05%
Trim.2	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	0,43%	1,23%	1,22%	4,47%	2,89%
Abril	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Mayo	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Junio	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Trim.3	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	4,99%	5,96%	5,07%	6,89%	16,02%
Julio	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Agosto	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Septiembre	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Trim.4	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	4,84%	6,16%	2,08%	4,63%	13,07%

2021	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	8,10%	7,22%	3,09%	5,32%	18,41%
Trim.1	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	8,36%	7,75%	3,33%	4,61%	19,43%
Trim.2	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	6,65%	6,69%	2,61%	5,50%	15,95%
Trim.3	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	9,78%	6,23%	3,24%	6,82%	19,25%
Trim.4	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	13,05%	8,32%	3,83%	9,14%	25,20%

2022	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	12,65%	8,99%	3,61%	8,75%	25,26%
Trim.1	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	14,80%	10,56%	4,39%	9,84%	29,75%
Trim.2	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	10,48%	7,41%	2,83%	7,65%	20,72%

Totales	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	3,70%	4,10%	2,33%	5,11%	10,13%
---------	--------	--------	--------	--------	--------	-------	-------	-------	-------	--------

Resultados del análisis de los datos remitidos [BANKIA].

35. El acuerdo de resultado no pone de manifiesto las diferencias detectadas entre los datos referidos a BANKIA. Los datos relativos a las respuestas de información comunicadas a la DC y a la Sala tras el RIC se ponen de manifiesto en las tablas siguientes.

Tabla 8. Datos en respuesta a los RI de la DC. Productos contratados.

		Datos RI ³⁷			
Fechas	Nº préstamos ICO contratados	Nº ICO con SV	Nº ICO con SnV	Nº ICO con TGT	Productos distintos seguros de vida
Hasta 25/05/2020	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Desde 26/05/2020 Hasta 15/11/2021	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Totales	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]

Tabla 8b. Datos en respuesta al RIC. Productos contratados.

		Datos RIC				Datos RIC			
Fechas	Nº préstamos ICO contratados	Nº ICO con SV [-10; 0]	Nº ICO con SnV [-10;0]	Nº ICO con TGT [-10;0]	Productos distintos seguros de vida ³⁸	Nº ICO con SV [-10; +30]	Nº ICO con SnV [-10;+30]	Nº ICO con TGT	Productos distintos seguros de vida
Hasta 25/05/2020	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Desde 26/05/2020 Hasta 15/11/2021	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Totales	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]

³⁷ Respuesta de CAIXABANK en el Folio 478. Contratación coetánea de productos con el crédito ICO.

³⁸ Cantidad obtenida de los datos de la lista de productos remitidos.

36. El número de créditos ICO cuyos tomadores adquieren también otro producto distinto a seguros de vida que fue comunicado a la DC fue de **[confidencial]**, mientras que en el RIC la cantidad asciende a **[confidencial]** si consideramos el periodo de [-10;0] entorno a la contratación del crédito ICO con aval COVID y a **[confidencial]** si consideramos el período [-10;30] días.
37. Por el contrario en los datos referidos a seguros de vida la cifra reportada de seguros de vida a los RI de la DC, **[confidencial]** es muy similar a la de **[confidencial]** obtenida en el periodo de [-10;30] días entorno a la contratación del crédito ICO.

Resultados del análisis de los datos remitidos **[SANTANDER]**.

A. Diferencias entre los datos remitidos a los RI el RIC.

38. Los datos remitos en respuesta a los RI de la DC se incluye en la tabla 1

Tabla 1. Clientes que contaron otros productos en la misma fecha en que la operación fue formalizada.

Respuesta a los RI de la DC		Operaciones ICO cuyos clientes contrataron en la misma fecha en que la operación fue formalizada		
Número de créditos concedidos	Periodo al que se hace referencia	Seguros de vida ³⁹	Seguros excluidos SV+ tarjetas + planes de pensiones + fondos inversión	Seguros (todos) ⁴⁰ + tarjetas + planes de pensiones + fondos inversión
[CONF]	Hasta el 20 abril 2020	[CONF] ⁴¹		
[CONF]	Desde el 21 abril 2020 hasta el 17 febrero de 2021	[CONF] ⁴²		
[CONF]	Hasta 17 febrero 2021	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Desde el 17 de febrero de 2021 hasta 21 de marzo de 2022	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Totales	[CONF]	[CONF]	[CONF] ⁴³

39. Los datos comunicados a la Sala de competencia referidos a las operaciones contratadas extrayendo las operaciones formalizadas sólo el mismo día que el crédito ICO en los mismos periodos temporales en los que se dio respuesta a los RI de la DC son los recogidos en la tabla 2⁴⁴.

³⁹ Datos remitidos en respuesta a los RI de la DC.

⁴⁰ En respuesta a la DC en las categorías de otros productos se remitieron los datos relativos solo a los productos mencionados entre los que se incluían los seguros de vida según se comunicó en el folio 4862.

⁴¹ Folio 1206.

⁴² Folio 1410.

⁴³ Folio 5055.

⁴⁴ Folio 1409-1410.

Tabla 2. Clientes que contaron otros productos en la misma fecha en que la operación fue formalizada en respuesta a los RIC.

Respuesta a la Sala		Operaciones ICO cuyos clientes contrataron en la misma fecha en que la operación fue formalizada:		
Número de créditos concedidos	Periodo al que se hace referencia	Seguros de vida ⁴⁵	Seguros excluidos SV+ tarjetas + planes de pensiones + fondos inversión	Seguros (todos) + tarjetas + planes de pensiones + fondos inversión
[CONF]	Hasta el 20 abril 2020	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Desde el 21 abril 2020 hasta el 17 febrero de 2021	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Hasta 17 febrero 2021	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Desde el 17 de febrero de 2021 hasta 21 de marzo de 2022	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Totales	[CONF]	[CONF]	[CONF]

40. Hasta el 20 de abril de 2020 De los **[confidencial]** tomadores que contrataron algún otro producto el mismo día que un crédito ICO con aval Covid **[confidencial]** correspondieron a algún tipo de seguro⁴⁶. De los **[confidencial]** de créditos ICO cuyos tomadores adquirieron uno de los 4 productos adicionales referidos el mismo día de la formalización del crédito ICO con aval Covid **[confidencial]** correspondieron a créditos cuyo tomador adquirió algún tipo de seguro y **[confidencial]** alguna tarjeta de crédito⁴⁷.

Las diferencias entre los datos remitidos en relación estrictamente al número de productos referidos contratos el mismo día que la operación del crédito ICO fue formalizada son las que se recogen en la tabla 3.

Tabla 3. Diferencia entre las respuestas a los RI y el RIC.

		Diferencias en el número de productos contratados en la misma fecha en que la operación fue formalizada		
Número de créditos concedidos	Periodo al que se hace referencia	Seguros de vida	Seguros excluidos SV+ tarjetas + planes de pensiones + fondos inversión	Seguros (todos) ⁴⁸ + tarjetas + planes de pensiones + fondos inversión
[CONF]	Hasta el 20 abril 2020	[CONF]		
[CONF]	Desde el 21 abril 2020 hasta el 17 febrero de 2021	[CONF]		
[CONF]	Hasta 17 febrero 2021	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Desde el 17 de febrero de 2021 hasta 21 de marzo de 2022	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Totales	[CONF]	[CONF]	[CONF]

⁴⁵ Datos extraídos del documento 03_Contratos Seguros. Número de créditos ICO que contrataron el mismo día un seguro adicional cuya cobertura incluía "Fallecimiento" explícitamente en la categoría "Cobertura". No incluye los seguros de accidentes.

⁴⁶ Número de créditos ICO que contrataron el mismo día un producto de la familia Seguros adicional según datos del documento 04_Contratos_otros_productos.xlsx.

⁴⁷ Número de créditos ICO que contrataron el mismo día un producto de la familia Tarjetas según datos del documento 04_Contratos_otros_productos.xlsx.

⁴⁸ Incluye también los seguros de vida según se comunicó en el folio 4862.

Tabla 3. Diferencia entre las respuestas a los RI y el RIC. [No Confidencial]

Número de créditos concedidos	Periodo al que se hace referencia	Proporción el número de productos contratados en la misma fecha en que la operación fue formalizada		
		Seguros de vida	Seguros excluidos SV+ tarjetas + planes de pensiones + fondos inversión	Seguros (todos) + tarjetas + planes de pensiones + fondos inversión
[CONF]	Hasta el 20 abril 2020	-7,92-A		
[CONF]	Desde el 21 abril 2020 hasta el 17 febrero de 2021	0,96-B		
[CONF]	Hasta 17 febrero 2021	-2,11 C	0,85 -F	-1,22-J
[CONF]	Desde el 17 de febrero de 2021 hasta 21de marzo de 2022	0,91-D	0,78-G	0,82-K
[CONF]	Totales	-1,84-E	0,83-H	-1,14-L

41. Los datos de seguros de vida contratados el mismo día que el crédito ICO [200-3000] con aval Covid fueron casi 7,92 veces superiores a los referidos por Santander en la respuesta al primer RI. El dato original [confidencial] [0-500] fue ratificado en las respuestas a los sucesivos RI de la DC.

B. Datos relativos a operaciones realizadas en periodos próximos a la formalización de los créditos.

En el periodo de 10 días anteriores a la formalización del crédito

42. Los datos remitidos en respuesta al RIC contiene los productos contratados si se incluyen los 10 días anteriores a la formalización del crédito ICO en los mismos periodos temporales en los que se dio respuesta a los RI de la DC. El resumen de los valores obtenidos se muestra en las tablas siguientes.

Tabla 4a. Clientes que contaron otros productos en el intervalo de [-10/0] días a la contratación del crédito.

Respuesta al consejo [-10 / 0]		Operaciones ICO cuyos clientes contrataron en la misma fecha y los 10 anteriores a la fecha en que operación fue formalizada		
Número de créditos concedidos	Periodo al que se hace referencia	Seguros de vida	Seguros excluidos SV+ tarjetas + planes de pensiones + fondos inversión	Seguros (todos)49+ tarjetas + planes de pensiones + fondos inversión
[CONF]	Hasta el 20 abril 2020	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Desde el 21 abril 2020 hasta el 17 febrero de 2021	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Hasta 17 febrero 2021	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Desde el 17 de febrero de 2021 hasta 21de marzo de 2022	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Totales	[CONF]	[CONF]	[CONF]

⁴⁹ Incluye también los seguros de vida según se comunicó en el folio 4862

43. Los datos remitidos en respuesta al I RIC muestran en la tabla 4b el número los productos contratados incluidos los 10 días anteriores a la formalización del crédito ICO en esos mismos periodos temporales en los que se dio respuesta a los RI de la DC

Tabla 4b. Productos contratados en el intervalo de [-10/0] días a la contratación del crédito.

Respuesta al consejo [-10 / 0]		Productos contratados en la misma fecha y los 10 anteriores a la fecha en que operación fue formalizada		
Número de créditos concedidos	Periodo al que se hace referencia	Seguros de vida	Seguros excluidos SV+ tarjetas + planes de pensiones + fondos inversión	Seguros (todos) + tarjetas + planes de pensiones + fondos inversión
[CONF]	Hasta el 20 abril 2020	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Desde el 21 abril 2020 hasta el 17 febrero de 2021	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Hasta 17 febrero 2021	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Desde el 17 de febrero de 2021 hasta 21de marzo de 2022	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Totales	[CONF]	[CONF]	[CONF]

En el periodo de los 10 días anteriores hasta los 30 días posteriores a la formalización del crédito

44. Los datos remitidos en respuesta al I RIC muestran en la tabla 5a el número clientes que contrataron otros productos además del crédito ICO con aval Covid en el intervalo de los 10 días anteriores y los 30 posteriores a la formalización del crédito ICO en esos mismos periodos temporales.

Tabla 5a. Clientes que contaron otros productos en el intervalo de [-10/+30] días a la contratación del crédito.

Número de créditos concedidos	Periodo al que se hace referencia	Operaciones ICO cuyos clientes contrataron el intervalo [-10 /+30]a la fecha en que operación fue formalizada		
		Seguros de vida	Seguros excluidos SV+ tarjetas + planes de pensiones + fondos inversión	Seguros (todos) + tarjetas + planes de pensiones + fondos inversión
[CONF]	Hasta el 20 abril 2020	[CONF] (9,12%)	[CONF] (10,16%)	[CONF] (19,28%)
[CONF]	Desde el 21 abril 2020 hasta el 17 febrero de 2021	[CONF] (5,33%)	[CONF] (8,52%)	[CONF] (13,85%)
[CONF]	Hasta 17 febrero 2021	[CONF] (6,39%)	[CONF] (9,03%)	[CONF] (15,42%)
[CONF]	Desde el 17 de febrero de 2021 hasta 21 de marzo de 2022	[CONF] (8,62%)	[CONF] (20,50%)	[CONF] (29,12%)
[CONF]	Totales	[CONF] (6,68%)	[CONF] (10,55%)	[CONF] (17,23%)

45. Los datos remitidos en respuesta al I RIC muestran en la tabla 5b el número de productos contratados en el intervalo de los 10 días anteriores y los 30 posteriores a la formalización del crédito ICO en esos mismos periodos temporales.

Tabla 5b. Productos contratados en el intervalo de [-10/+30] días a la contratación del crédito.

Número de créditos concedidos	Periodo al que se hace referencia	Productos contratados en el intervalo [-10 /+30] a la fecha en que operación fue formalizada		
		Seguros de vida	Seguros excluidos SV+ tarjetas + planes de pensiones + fondos inversión	Seguros (todos) + tarjetas + planes de pensiones + fondos inversión
[CONF]	Hasta el 20 abril 2020	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Desde el 21 abril 2020 hasta el 17 febrero de 2021	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Hasta 17 febrero 2021	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Desde el 17 de febrero de 2021 hasta 21 de marzo de 2022	[CONF]	[CONF]	[CONF]
[CONF]	Totales	[CONF]	[CONF]	[CONF]

46. En referencia a los datos hasta el 20 de abril de 2020 el número de seguros de vida contratados el mismo día o los 10 días anteriores a la contratación del crédito ICO fue 12,5 veces superior al remitido como concedidos el mismo día. El número aumenta hasta las [confidencial] 15 veces si se considera el intervalo de tiempo entre [-10/+30] días entorno a la contratación del crédito ICO.
47. En referencia a los datos hasta el 17 de febrero el número de seguros de vida contratados el mismo día o los 10 días anteriores a la contratación del crédito ICO fue 3,6 veces superior al remitido como concedidos el mismo día. El número aumenta hasta las 6,7 veces si se considera el intervalo de tiempo entre [-10/+30] días entorno a la contratación del crédito ICO.
48. En referencia a los datos hasta el 21 de marzo de 2022, el número producto contratados de las 4 categorías referidas por SANTANDER, si se considera el intervalo de tiempo entre [-10/+30] días entorno a la contratación del crédito ICO fue 6,7 veces superior al de remitido como contratos que adquirieron otro producto el mismo día de la concesión del crédito.

C. Datos relativos a operaciones realizadas antes del 11 de abril de 2020

49. Los datos remitidos en respuesta al RIC hasta la fecha de publicación de la primera adenda al contrato ICO [día 10 de abril de 2020] son los que se recogen en las tablas siguientes.

Tabla 6. Clientes que contaron otros productos el mismo día que el crédito ICO con aval COVID (hasta 10 de abril de 2020).

Periodo al que se hace referencia	Seguros de vida	Total Seguros	Seguros + tarjetas + planes de pensiones + fondos inversión	Todos los productos ⁵⁰
Hasta el 10 abril 2020	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]

50. Estos datos refieren **estrictamente** el número de este subconjunto de **productos cuya adquisición se formalizó el mismo día que el crédito ICO**. De los **[confidencial]** productos contratados por los adquirentes de créditos ICO el mismo día de la formalización del crédito el 84% de ellos (**[confidencial]**) fueron seguros.
51. Las cifras relativas a número de productos cuya contratación realizo en los diez días anteriores o el día de la formalización del crédito son los recogidos en la Tabla 7.

Tabla 7. Clientes que contaron otros productos entre [-10/0] días a la contratación del crédito (hasta 10 de abril de 2020)

Periodo al que se hace referencia	Seguros de vida	Total Seguros	Seguros + tarjetas + planes de pensiones + fondos inversión	Todos los productos
Hasta el 10 abril 2020	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]

52. De los **[confidencial]** productos contratados **[confidencial]** (69%) fueron algún tipo de seguro.
53. Si extendemos este período al intervalo entre los [-10/+30] días entorno a la formalización del crédito ICO los datos son los contenidos en la tabla siguiente:

Tabla 8. Clientes que contaron otros productos entre [-10/+30] días a la contratación del crédito (hasta 10 de abril de 2020)..

Periodo al que se hace referencia	Seguros de vida	Total Seguros	Seguros + tarjetas + planes de pensiones + fondos inversión	Todos los productos
Hasta el 10 abril 2020	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]

54. De los **[confidencial]** contratos adicionales que en el intervalo [-10/+30] contrataron otro **[confidencial]** fueron de algún tipo de seguro.

⁵⁰ En su respuesta al RIC SANTANDER remite la información de 20 familias de productos: ANTICIPO_FACTURAS; AVALES; CARTERA; CONFIRMING; CREDITOS; CUENTA - TESORERIA; CUENTAS; DERIVADOS; EXPORTACION; FACTORING; FINANCIACION_DIVISAS; FONDOS; IMP_PLAZO; LEASING; OTROS; PLANES; PRESTAMOS; RENTING; SEGUROS; TARJETAS, que a incluyen un total de 125 subfamilias.

D. Evolución de la concesión de créditos ICO cuyos tomadores adquirieron otros productos

55. La tabla 9 resume el número de productos contratados por meses de los 4 tipos de productos remitidos en respuesta a los RI de la DC.

Tabla 9. Detalle mensual productos contratados por tomadores créditos ICO entre [-10/+30] días de la contratación del crédito

	FONDOS	PLANES	SEGUROS	TARJETAS
2020				
Trim.2	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
abril	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
mayo	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
junio	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Trim.3	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
julio	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
agosto	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
septiembre	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Trim.4	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
octubre	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
noviembre	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
diciembre	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
2021				
Trim.1	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
enero	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
febrero	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
marzo	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Trim.2	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
abril	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
mayo	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
junio	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Trim.3	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
julio	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
agosto	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
septiembre	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
Trim.4	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
octubre	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
noviembre	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
diciembre	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]
2022				
Trim.1	[CONF]		[CONF]	[CONF]
ene			[CONF]	[CONF]
feb	[CONF]		[CONF]	[CONF]
mar	[CONF]		[CONF]	[CONF]
Total	[CONF]	[CONF]	[CONF]	[CONF]

E. Distribución de la formalización de los productos contratados entorno al día de concesión del crédito ICO

- 56. Los datos remitidos en respuesta al Requerimiento de información permiten extraer el número de productos que fueron contratados por los adquirentes de créditos con aval ICO Covid para cada uno de los sucesivos tramos de crédito que fueron activados por el ICO.
- 57. Los gráficos siguientes representan el número y tipo de seguros contratados por los tomadores de un crédito ICO con aval ICO entorno al día de formalización de estos en los periodos correspondientes a los días transcurridos entre la activación de los sucesivos tramos de avales ICO de la línea ICO liquidez.

NOTA: en los gráficos 1, 2, y 3 los diferentes colores se corresponden con diferentes categorías de productos que se han considerado confidenciales. El eje vertical se ha considerado confidencial.

Gráfico 1. Numero de seguros contratados por tomadores de Crédito ICO con aval Covid respecto el día de formalización de créditos desde la activación del primer tramo de avales hasta la activación del segundo [10/04/2020]

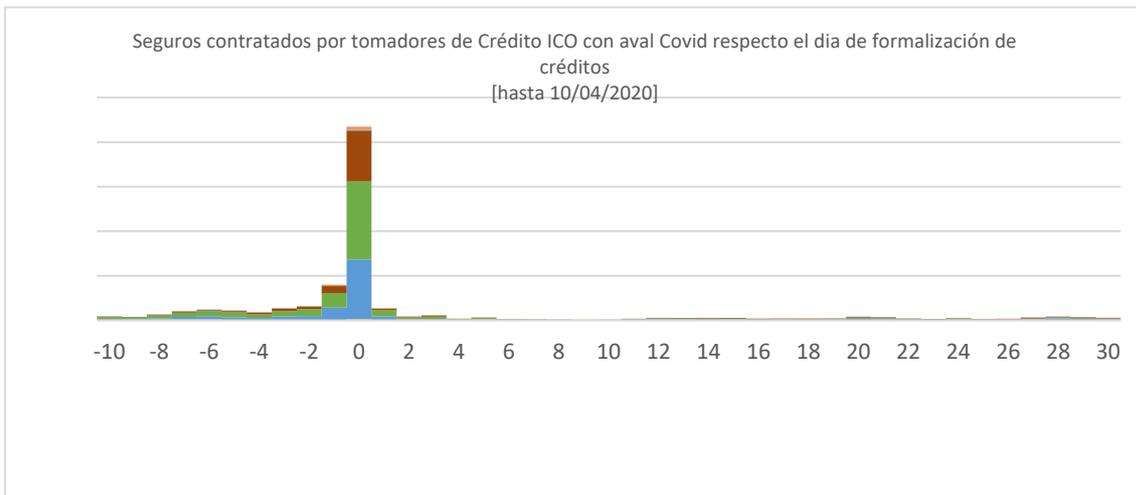


Gráfico 2. Numero de seguros contratados por tomadores de Crédito ICO con aval Covid respecto el día de formalización de créditos desde la activación del segundo tramo a la activación del quinto tramo.

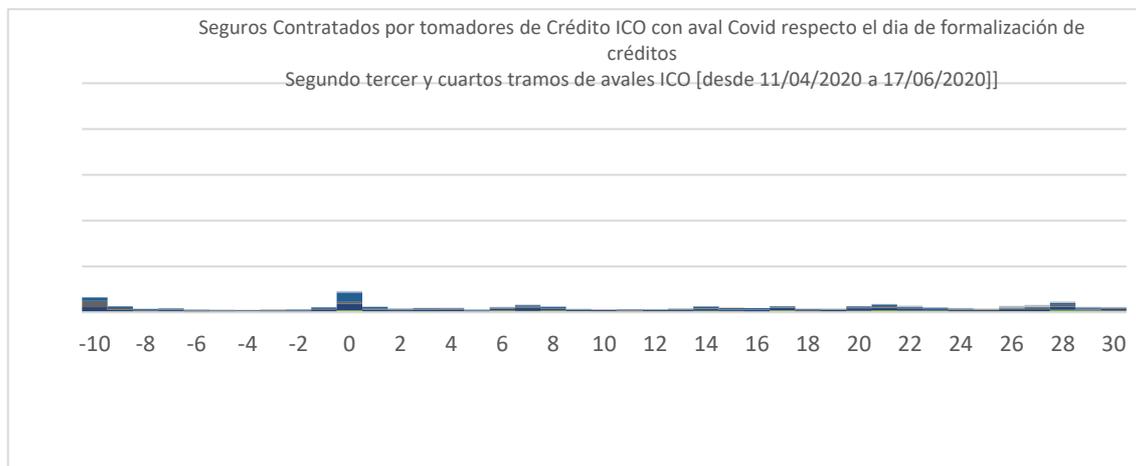
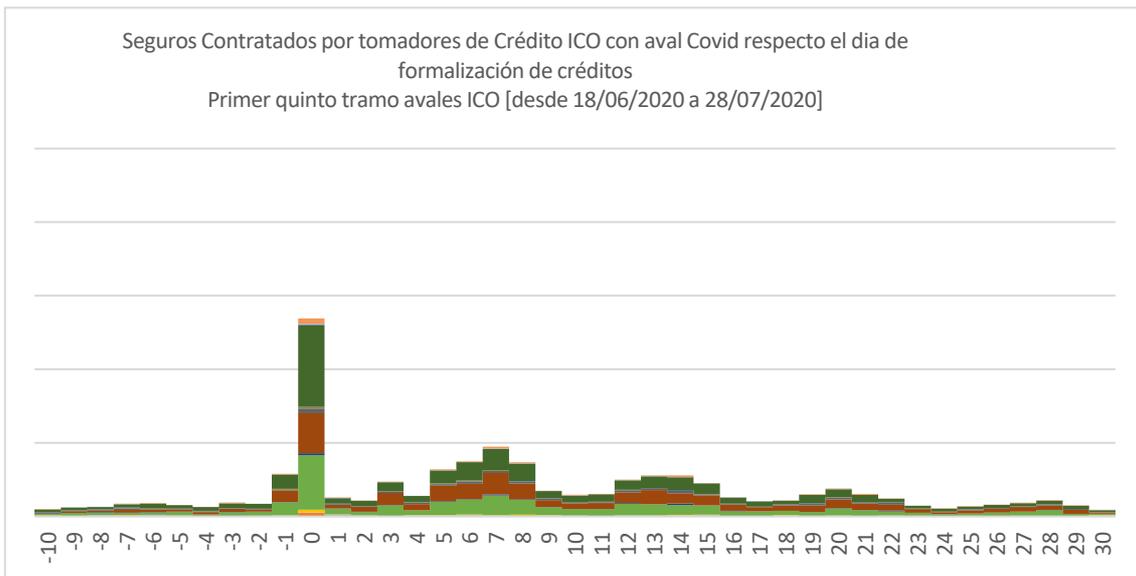


Gráfico 3. Numero de seguros contratados por tomadores de Crédito ICO con aval Covid respecto el día de formalización de créditos desde la activación del quinto tramo hasta la publicación del primer tramo de la línea avales inversión.



58. Los resultados obtenidos muestran que tanto los patrones de distribución de adquisición de productos entorno al día de contratación del crédito como los patrones de adquisición de productos en los intervalos temporales relacionados con tramos de avales progresivamente liberados son heterogéneos.

En tal sentido emito este voto particular.
Firmado: Carlos Aguilar Paredes