

RESOLUCIÓN (Expte. 479/99, UNESPA)

Pleno

Excmos. Sres.:

Solana González, Presidente
Huerta Trolèz, Vicepresidente
Hernández Delgado, Vocal
Castañeda Boniche, Vocal
Pascual y Vicente, Vocal
Comenge Puig, Vocal
Martínez Arévalo, Vocal
Franch Menéu, Vocal
Muriel Alonso, Vocal

En Madrid, a 1 de diciembre de 2000.

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia (en adelante, el Tribunal), con la composición expresada al margen y siendo Ponente el Vocal Sr. Castañeda Boniche, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente 479/99 (1891/98 del Servicio de Defensa de la Competencia, en lo sucesivo, el Servicio) iniciado de oficio a la vista de las actuaciones de la Unión Española de Entidades Aseguradoras (en adelante, UNESPA) y del Presidente de la Comisión Técnica de Seguros de Automóviles del Comité Ejecutivo de UNESPA, consistentes en la estimación conjunta de los efectos probables de algunas modificaciones legales (baremo de indemnizaciones por daños a las personas) introducidas en el Proyecto de Ley de Acompañamiento de la de Presupuestos Generales del Estado para 1999 en los incrementos de costes de los seguros de automóviles, que podría tener el objeto y el posible efecto de homogeneizar los incrementos de las primas de seguros de automóviles. Dichas conductas podrían resultar prohibidas por el artículo 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio (B.O.E. del 18), de Defensa de la Competencia (LDC).

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fecha 6 de octubre de 1998 el Servicio realizó sendas investigaciones domiciliarias en la sede social de Pelayo Mutua de Seguros y en la sede social de UNESPA, al amparo del artículo 34 de la LDC, en el trámite de información reservada previsto en el artículo 36.2 de dicha Ley.

Según información de prensa, fuentes de UNESPA habrían anunciado que en el año 1999 las primas del seguro tendrían que sufrir un incremento entre el 7 y el 10%, como consecuencia tanto del aumento de la siniestralidad como de la disminución de la prima media durante 1998, unidos ambos factores a los incrementos de las indemnizaciones que se preveían como resultado de la reforma del baremo de daños corporales por accidentes de tráfico en el Proyecto de "Ley de Acompañamiento" de la de Presupuestos Generales del Estado para 1999.

2. Por Providencia del Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia de 28 de octubre de 1998, se acordó la admisión a trámite y la incoación del oportuno expediente, nombrándose Instructora y Secretaria de Instrucción y dando traslado a las partes interesadas.
3. El 21 de mayo de 1999 el Servicio formuló el Pliego de Concreción de Hechos, imputando a UNESPA haber realizado las dos conductas siguientes:

- Cargo primero.

La inclusión en términos agregados de datos individuales de cada compañía sobre gastos de gestión interna y externa en la elaboración del Cuadro Resumen de la Situación del Seguro del Automóvil y del Informe Estadístico del Seguro Privado, utilizados por UNESPA para proponer un incremento de las primas del seguro de automóvil, constituye una práctica prohibida por los artículos 1 de la LDC y 81.1 del TUE, en tanto que contribuye a uniformar los incrementos en las tarifas sobre la base de un elemento del coste, los gastos de gestión, expresamente excluidos de los límites de la exención.

- Cargo segundo.

La estrategia diseñada por el Comité Ejecutivo de UNESPA a través de los siguientes hechos sucesivos -primero, la decisión del Comité Ejecutivo de crear un Grupo de Trabajo; segundo, la carta del Presidente a las distintas entidades aseguradoras instándolas a tomar medidas; tercero, la estrategia de prensa diseñada para mentalizar a la opinión pública de la necesidad de subir las tarifas y, finalmente, la evaluación de los resultados de dicha estrategia- constituye una práctica prohibida por el artículo 1.1.a) LDC, consistente en la recomendación colectiva de aumentos de las primas del seguro de automóviles entre las entidades del ramo para el año 1999.

4. Notificado el Pliego a UNESPA y formuladas por ésta las alegaciones que estimó procedentes, el Servicio, con fecha 24 de noviembre de 1999, elaboró el Informe previsto en el artículo 37.3 LDC, reiterando el contenido del Pliego de Concreción de Hechos y proponiendo lo siguiente:

Primera.- *Que declare la existencia de conductas prohibidas por los artículos 1 de la LDC y 81.1 del Tratado (antiguo 85) consistentes en la inclusión en términos agregados de datos individuales de cada compañía sobre gastos de gestión interna y externa en la elaboración del Cuadro Resumen de la Situación del Seguro del Automóvil y del Informe Estadístico del Seguro Privado, y utilizarlos para proponer un incremento de las primas del seguro de automóvil, sobre la base de un elemento del coste, los gastos de gestión, expresamente excluidos de los límites de la exención. Se considera responsable de dicha infracción a UNESPA.*

Segundo.- *Que declare la existencia de práctica prohibida por el artículo 1.1.a) de la LDC a través de la estrategia diseñada por el Comité Ejecutivo de UNESPA descrita en el número 2 de los hechos acreditados del Pliego de Cargo, que constituye una recomendación colectiva de aumentos de las primas del seguro de automóviles entre las Entidades Aseguradoras que trabajan en el Ramo del Seguro de Automóvil para el año 1999. Se considera responsable de dicha infracción a UNESPA.*

Tercero.- *Que se intime a UNESPA a que se abstenga en lo sucesivo a realizar prácticas semejantes, según prevé el art. 9 de la LDC.*

Cuarto.- *Que se imponga la correspondiente sanción económica. Para ello, es preciso que se tenga presente la duración, gravedad y generalización de las conductas.*

Quinto.- *Que se ordene a UNESPA la publicación, a su costa, de la parte dispositiva de la Resolución que en su momento se dicte en el B.O.E. y uno de los diarios de mayor tirada nacional, de conformidad con el art. 46.5 de la LDC.*

Sexto.- *Que el Tribunal interese al Servicio para que en lo sucesivo vigile la evolución del mercado del seguro del ramo de automóviles.*

Séptimo: *Que se adopten los demás pronunciamientos a que se refiere el art. 46 de la LDC que el Tribunal considere procedentes."*

5. Recibido el expediente en el Tribunal el 30 de noviembre de 1999, mediante Providencia de 14 de diciembre se acordó, de conformidad con

lo establecido en el artículo 39 LDC, admitir a trámite el expediente y, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.1 LDC, ponerlo de manifiesto a la interesada para que pudiera solicitar la celebración de Vista y proponer las pruebas que estimara necesarias.

6. Mediante Auto de fecha 26 de julio de 2000 el Tribunal resolvió sobre las pruebas propuestas, acordando la práctica de las que se estimaron procedentes y no considerando necesaria la celebración de Vista, por lo que fue sustituida por el trámite de conclusiones. La única prueba que se declaró improcedente fue la testifical, al considerar el Tribunal que se trataba realmente de opiniones que habían sido o podían ser aportadas como alegaciones de parte.
7. Practicadas las pruebas correspondientes y puestas de manifiesto a la interesada para que efectuase las alegaciones que estimase procedentes, se presentó el 25 de octubre de 2000 el escrito de valoración de prueba y conclusiones de UNESPA que fue complementado por otro escrito de 14 de noviembre, como consecuencia de la Providencia del Tribunal de 30 de octubre, por la que se le dio traslado del escrito de la Comisión Europea (Dirección General de la Competencia) del día 10 de dicho mes y año, que había sido recibido en el Tribunal el siguiente día 25. En los dos escritos citados UNESPA formuló, básicamente, las siguientes alegaciones:
 - que en los apartados V y VI del Informe-Propuesta el Servicio esquematiza en exceso las alegaciones de UNESPA en su escrito de 21 de junio de 1999, por lo que es ineludible la remisión íntegra a las citadas alegaciones de descargo;
 - frente al cargo primero, insiste en que es preciso distinguir entre los informes técnico-actuariales para la fijación en común de tarifas de primas de riesgo, en las que no procede incluir (ni UNESPA ha incluido) datos de gestión interna y externa, y las estadísticas generales del sector, en las que resulta legítima la inclusión de dichos datos a nivel agregado, limitados en su detalle (que hace imposible el reconocimiento de datos individualizados por empresa, productos y zonas) que proporciona una información referida a datos históricos que tienen casi dos años de desfase, habiéndose mantenido la confidencialidad de los individuales, con imposibilidad de reconocer los datos individualizados por empresa;
 - que, en consecuencia, dada esta legitimidad, invoca el principio "ne bis in idem" respecto del cargo primero, al entender que el Servicio lo que realmente reprocha a UNESPA en ambas infracciones no es haberse excedido en los límites de la exención comunitaria

europea, sino una actuación conjunta de recomendación colectiva de incremento de primas; por lo que, a título estrictamente subsidiario, si el Tribunal considerase acreditada dicha recomendación, la sanción correspondiente debería englobar la utilización instrumental de los datos agregados incorporados al Cuadro Resumen;

- en cuanto al cargo segundo, que el Servicio considera acreditado como una concatenación de hechos, UNESPA alega, en síntesis, que el significado literal de la carta del Presidente ha sido desvirtuado, que la campaña de prensa no fue anticompetitiva y que, teniendo en cuenta la disparidad de las situaciones individuales de las distintas entidades, la pretendida propuesta de subida lineal, uniformada u homogeneizada de primas carece de todo sentido.

Por todo lo expuesto, UNESPA estima que por ninguno de los cargos existe infracción alguna del art. 1 LDC, solicitando que se dicte Resolución que, acogiendo las alegaciones formuladas, declare no resultar acreditadas prácticas prohibidas, sin imposición de sanción, intimación ni publicación de la parte dispositiva de la Resolución.

8. El Pleno del Tribunal deliberó y falló este expediente en su sesión del día 21 de noviembre de 2000, encargando al Vocal Ponente la redacción de la presente Resolución.
9. Es interesada la Unión Española de Entidades Aseguradoras (UNESPA).

HECHOS PROBADOS

1. UNESPA es una Asociación que integra a la práctica totalidad de las entidades aseguradoras que operan en España cuyo objeto es la defensa de los intereses del sector asegurador, aportando iniciativas y ofreciendo resultados que den adecuada respuesta a las necesidades e inquietudes de sus asociados.

Tiene un Comité Ejecutivo compuesto por un Presidente y dos Vicepresidentes. A su vez, existen las siguientes Comisiones Técnicas: Comisión Técnica de Seguros Personales, Comisión Técnica de Seguros Patrimoniales, de Responsabilidad Civil y Transportes, Comisión Técnica de Seguros de Automóviles (CTSA).

En el Comité Ejecutivo están representadas la mayoría de las entidades aseguradoras que operan en el ramo del Seguro de Automóvil que representan casi el 70% del volumen total de facturación. En el año 1999 la facturación de las 114 aseguradoras en el ramo del automóvil asociadas en UNESPA fue de un billón de pesetas, aproximadamente, en 19 millones de pólizas.

La Comisión Técnica de Seguros de Automóviles tiene encomendadas una serie de actividades, dentro de las cuales y a efectos del presente expediente merecen ser citadas las siguientes: la creación de un fichero de siniestralidad que permita conocer el historial de siniestros del conductor, para la posible aplicación del sistema "bonus-malus"; el análisis de la aplicación y determinación del sistema de valoración de daños personales en accidentes de circulación, conocido comúnmente por "el Baremo"; el análisis de la cuantía de las provisiones técnicas, a fin de garantizar la cobertura de los riesgos asumidos; la elaboración de estadísticas cumpliendo con lo establecido en el Reglamento de exenciones (CEE) N° 3932/92, de la Comisión, de 21 de diciembre de 1992.

2. UTILIZACIÓN DE LAS ESTADÍSTICAS SECTORIALES POR UNESPA.

2.1. Notificación de UNESPA a la Dirección General IV de la Comisión.

Con fecha 8 de julio de 1988, es decir, con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento (CEE) N° 3932/92, UNESPA había notificado a la Dirección General IV los acuerdos de la Agrupación de Automóviles para la elaboración de estudios técnicos consistentes en la obtención de Primas de Riesgo del Seguro de Responsabilidad Civil de suscripción obligatoria y del Seguro de Responsabilidad Civil suplementaria y las Bases técnicas del Seguro de daños e incendios al propio vehículo (Asunto IV-32.884) (folios 2.621 a 2.646).

La Comisión, mediante carta de conformidad de 3 de mayo de 1993 (folios 2.619 a 2.620), comunicó a UNESPA que el Reglamento (CEE) n° 3932/92, sobre exenciones en el sector de seguros, había entrado en vigor el 1 de abril de 1993, disfrutando de una exención automática aquellos acuerdos en los que concurrían las condiciones a las que el Reglamento supeditaba el beneficio de la exención. Asimismo, instaba la Comisión a UNESPA a que se comprobase si el acuerdo notificado podía acogerse a la exención por categorías de referencia y, en caso de que no fuese así,

deberían tomarse las medidas oportunas para adaptar dicho acuerdo a los requisitos del Reglamento. Además, en dicha “comfort letter” se establecían una serie de límites a dicha exención, señalando expresamente:

“Me permito reclamar su atención sobre las disposiciones que figuran en el título II del Reglamento y, en particular, sobre el hecho de que, para acogerse a la exención, las tarifas/tablas deben establecerse exclusivamente a partir de los datos estadísticos, conforme a lo previsto en la letra a) del artículo 2. Por otro lado, el método aplicado para la elaborar la tarifa notificada no debe incluir:

- *el impacto probable de circunstancias de carácter general ajenas a las empresas interesadas,*
- *márgenes de seguridad,*
- *el producto financiero de las reservas,*
- *gastos administrativos o comerciales,*
- *las comisiones que puedan pagarse a los intermediarios,*
- *cargas fiscales o parafiscales,*
- *el beneficio previsto de las empresas participantes”*

2.2. Estadísticas elaboradas por UNESPA en el ramo del seguro de Automóviles.

En su escrito de fecha 27 de noviembre de 1998 (folios 788 a 801) de alegaciones a la admisión a trámite del expediente, UNESPA explica que las estadísticas e informes actuariales elaborados en su seno sobre el seguro de automóvil son los siguientes:

- Estadísticas del Seguro de Responsabilidad Civil del Automóvil. (folios 819 a 1.096).
- Estadísticas de Daños Propios, Incendio, Rotura de Lunas y Robo del Seguro del Automóvil (folios 1.101 a 1.299).
- Informe actuarial del Seguro del Automóvil, modalidades de Daños Propios, Rotura de Lunas y Robo (folios 1.300 a 1.448).

- Informe actuarial del Seguro de Responsabilidad Civil del Automóvil (folios 1.449 a 1.563).
- Informe actuarial del Seguro de Responsabilidad Civil del Automóvil (folios 1.564 a 1.673).

Como contestación al requerimiento de información solicitado por el Servicio, UNESPA, en su escrito de 1 de febrero de 1999 (folios 2.602 a 2.618), detalla la información que la Asociación recibe de cada entidad y la base de datos que ésta maneja para la elaboración de cada una de las Estadísticas o Informes generados en el Ramo del Seguro de Automóviles (folios 2.609 a 2.614). Analizada la documentación enviada se observa que:

- 1.- Para la elaboración del Informe Estadístico del Seguro Privado, UNESPA solicitó a las entidades los siguientes datos (folios 2.611 y 2.612):

- “1. N° de pólizas.*
- 2. Volumen total de primas emitidas.*
- 3. Volumen total de primas adquiridas.*
- 4. Provisión de siniestros pendientes:*
 - Pendiente de declaración*
 - Pendiente de liquidación y pago.*
- 5. Gastos de Gestión Interna.*
- 6. Gastos de Gestión Externa.*
- 7. Siniestralidad contable:*
 - Número de siniestros.*
 - Importe del total de siniestros.”*

Aunque UNESPA, en su escrito de alegaciones de 1 de febrero de 1999, menciona que el intercambio de información es sólo para la elaboración de estadísticas, también reconoce que utiliza datos individualizados de cada compañía y que la cuota de participación de las entidades supone un 92% del volumen total de recaudación del ramo, como a continuación se transcribe:

“ UNESPA, para la elaboración de las distintas estadísticas de Automóviles, utiliza la base de datos agregada de las estadísticas individuales que le entregan las entidades participantes en cada una de ellas.” (...) Además, la cuota de participación de las Entidades en la elaboración de estas

Estadísticas supone un 92% del volumen total de recaudación del ramo”.

Ello significa que UNESPA conoce los gastos de gestión interna y externa individualizados de la mayoría de las entidades aseguradoras que operan en el Ramo de Seguro de Automóviles, si bien manifiesta que dichos datos son manejados sólo por un actuario y una secretaria y son inmediatamente devueltos o destruidos (folio 2.609).

- 2.- Pero es más, dichos datos los utiliza, mediante la agregación del dato individualizado de cada compañía, para determinar el deterioro del equilibrio técnico que se está produciendo en el sector y el nivel de pérdidas del mismo, a través de la presentación del Cuadro Resumen de la Situación del Seguro del Automóvil que recoge información obtenida de la Información Estadística del Seguro Privado, así como de la Estadística del Seguro de Responsabilidad Civil del Automóvil y de los Datos de Siniestralidad (folios 2.612 a 2.615). En el primer subcuadro de este Cuadro Resumen se recogen: *“número total de siniestros, frecuencias medias, importes medios, total de gastos de gestión interna y externa y siniestralidad contable y situación de total de gastos sobre total de ingresos.”*

Además, dicho Cuadro Resumen sirve de base al Documento de 10 de septiembre de 1998, en el que UNESPA analiza la “Situación del ramo de automóviles 1997-1998” (folios 508 a 512) en el que se manifiesta la grave situación del sector y las pérdidas que se están sufriendo, señalando expresamente que: “los resultados de 1997 fueron de 50.000 millones de pesetas de pérdidas”, habiendo sido calculado dicho dato con la inclusión de todos y cada uno de los gastos internos y de gestión del 92% de las entidades que trabajan en dicho ramo.

3. CONCIENCIACIÓN DE LA NECESIDAD DE INCREMENTAR LAS PRIMAS.

3.1. Creación de un Grupo de Trabajo.

En el acta de la reunión del Comité Ejecutivo de UNESPA celebrada el 8 de julio de 1998 (folios 10 a 16) se manifiesta que la frecuencia media de siniestros del automóvil ha empeorado bruscamente, por

lo que se considera necesario valorar la posibilidad de emprender acciones que atajen la situación. Tras la intervención de diversos miembros del Comité, se acuerda de forma unánime por el Comité Ejecutivo que se constituya en su seno un grupo de trabajo formado por las entidades con mayor actividad en el ramo, con la finalidad de estudiar la situación planteada. El Director Gerente convocará la primera reunión de este grupo.

Con fecha 22 de julio de 1998 tuvo lugar en la sede de UNESPA la mencionada reunión del Grupo de Trabajo en la que se expuso la situación en la que se encontraba el sector del seguro de automóviles y se concluyó, por unanimidad, la adopción de una serie de medidas entre las que se encontraba:

“1. Que el Presidente de UNESPA dirija carta a todas las entidades de la CTSA en la que formule unas primeras reflexiones y encarezca la necesidad de que, cada una de ellas, adopte sin demora las medidas que considere más adecuadas, en espera de las que aconseje más adelante el Grupo de Trabajo (...).”

3.2. Carta del Presidente de UNESPA.

El Presidente de UNESPA envió el día 29 de julio de 1998 una carta al Presidente de Pelayo Mutua de Seguros y Presidente de la CTSA (folio 48) comunicándole el acuerdo de constitución del Grupo de Trabajo, en el que se han integrado todos los representantes de las entidades miembros del Comité Ejecutivo que actúan en el ramo de automóviles, *“a fin de llevar a cabo un detenido análisis de las circunstancias que, paulatinamente, vienen deteriorando su situación”*.

A continuación, en dicha carta el Presidente pone de manifiesto el progresivo deterioro del equilibrio técnico:

“ De todos es sabido que, desde 1.997, se está produciendo un fuerte incremento de la frecuencia de la siniestralidad junto a una disminución de la prima media, factores ambos que llevan consigo, indefectiblemente, un preocupante deterioro del equilibrio técnico, según viene denunciando reiteradamente la propia Dirección General de Seguros”.

“Se viene produciendo, así, un continuo menoscabo de las tarifas, no por la práctica de una sana competencia, siempre defendida desde la institución aseguradora, sino por los factores ya indicados,

a los que se suman otros como la carencia de información fiable para la correcta aplicación del bonus/malus, la imposición de indemnizaciones por día de baja superiores a las del Baremo, una publicidad desafortunada y, desde luego, la creación del nuevo impuesto sobre las primas de seguros”.

Finalmente, el Presidente requiere la adopción de medidas urgentes, en los siguientes términos:

“Sirva, pues, esta carta para que todos tomemos la debida conciencia de la magnitud del problema, al que se enfrenta un ramo de vital importancia para el seguro y para que, a la espera de las posibles medidas que aconsejen las reflexiones del Grupo de Trabajo, cada una de las entidades analice su situación particular y adopte, sin demora, las que considere de mayor urgencia e impacto.”

3.3. Estrategia de Prensa

El Gabinete de Prensa de UNESPA elaboró una Estrategia de Prensa sobre la situación del Ramo del Automóvil (folios 54 a 97). Deben destacarse las medidas adoptadas en este sentido durante los meses de julio y agosto, así como los resultados de las mismas:

3.3.1. Estrategia de prensa en los meses de julio y agosto de 1998:

Se trata de una estrategia elaborada por UNESPA, incidiendo en la grave situación en la que se encuentra el sector y en la necesidad de que las entidades aseguradoras tomen las oportunas medidas. Cabe destacar la preocupación de UNESPA de que los medios desconozcan su participación.

Consta en el expediente (folio 56) el contenido literal de la misma:

“La estrategia en medios de comunicación derivada de la primera reunión del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de UNESPA dedicado a la situación del ramo del Automóvil se ha basado en los siguientes puntos:

1.- Filtración selectiva en los últimos días del mes de julio, de la carta remitida a los Presidentes de las entidades de ramo por parte del Presidente de UNESPA, D. Alvaro Muñoz. Dicha filtración selectiva se hizo a los siguientes medios:

Agencia Efe y diarios El Mundo, Expansión, Cinco Días, El Periódico de Cataluña y La Vanguardia.

2.- Aprovechamiento de la disponibilidad en Madrid del Presidente de la CTSA, D. José Boada, hasta el 12 de agosto, para la atención de peticiones diversas de medios audiovisuales sobre el asunto.

3.- Realización de un Informe oficioso sobre la situación del ramo, coordinado por el Presidente de la CTSA, con los siguientes argumentos (folios 83 a 90):

a) Evolución de frecuencias y costes medios en los últimos años.

b) Evolución de la prima media.

c) Separación de las curvas de prima pura y prima media en el año 97, como consecuencia de una mayor circulación provocada por el crecimiento económico.

d) Posible intensificación de este proceso.

e) Primeras estimaciones sobre el año 98. Este apartado termina con el siguiente párrafo:

En estas circunstancias, y salvo que exista una reacción del mercado que lógicamente debería producirse en el componente de los precios (pues la siniestralidad es, por definición, incontrolable por las entidades), el desequilibrio técnico del ramo se situaría a finales del ejercicio en torno a los diez puntos o, lo que es lo mismo, en una cifra cercana a los 100.000 millones de pesetas. En estas circunstancias, cabe temer en el medio plazo la producción de situaciones de pérdida económica en el ramo en su conjunto, motivo por el cual se hace aconsejable la toma de medidas con la mayor prontitud (folio 90; subrayado del documento).

Este “informe” fue facilitado a un solo medio (la Agencia Efe) buscando con ello una “distribución capilar” del mismo. Se hizo la filtración a un solo medio porque, de haberse hecho a varios, la información habría aparecido como proveniente de UNESPA sin género de dudas alguno y se pretendía que no fuese así.”

Esta Estrategia de Prensa, diseñada por UNESPA, puede verificarse efectivamente en los diferentes periódicos de mayor tirada:

Negocios. (31 Jul. 1998): UNESPA aconseja frenar el deterioro del seguro de automóvil (folio 68).

Expansión (31 Jul. 1998): UNESPA, preocupada por la crisis del seguro de coches. Creará un grupo de trabajo y análisis (folio 69).

Cinco Días (31 Jul. 1998): UNESPA crea un grupo de trabajo para buscar soluciones al empeoramiento de resultados en el seguro de automóvil (folio 70).

El Mundo (31 Jul. 1998): El sector asegurador considera inevitable una subida de las pólizas del automóvil (folio 71).

La Vanguardia (31 Jul. 1998): Alarma en el seguro del automóvil. UNESPA insta a las compañías a subir tarifas para afrontar el aumento de accidentes (folio 72).

Expansión (8 Agosto 1998): Los seguros de coches estudian subir en 1999 los precios entre un 3% y un 5% (folio 74 a 76).

Negocios (8 de Agosto 1998): La siniestralidad en autos abrirá una brecha de 100.000 millones (folio 77).

ABC (9 de Agosto 1998): Los seguros de coches subirán en torno al 5% en 1999 por las pérdidas del sector (folio 78).

Cinco Días (10 de Agosto 1998): El aumento de la siniestralidad costará a las aseguradoras de automóviles 100.000 millones (folio 79).

Expansión (11 de Agosto 1998): Los consumidores, contra la subida de precios del seguro de coches. La califican de "desproporcionada" (folio 80).

Cinco Días (17 de Agosto 1998): ¿Por qué tiene que subir el seguro del coche? (folio 81).

Diario 16 (24 de Agosto 1998): El seguro del coche subirá el 10% para salvar el sector (folio 82).

3.3.2. Resultados en los medios de comunicación.

UNESPA evalúa las informaciones escritas que sobre este asunto se han publicado en los últimos días de julio y durante el mes de agosto en los siguientes términos (folios 57 y 58) (la letra negrilla la contiene el propio documento):

“Como conclusiones básicas de estas informaciones, creemos que cabe exponer las siguientes:

** Es obvio que la iniciativa de UNESPA desde el primer momento (misiva del Presidente) ha sido mayoritariamente interpretada como **una llamada a la revisión al alza de las tarifas**, tal y como se pretendía.*

** En consecuencia, la labor informativa en agosto (los medios audiovisuales también han trabajado en el mismo sentido) se han centrado en **obtener informaciones ciertas sobre el porcentaje de incremento**. A este respecto, merced a las declaraciones de D. José Boada parece haberse consolidado una impresión en torno al 3-5%, con una notable “desviación” al 10%.*

** Es también notable el efecto que ha tenido la inclusión en la carta del Presidente de una referencia a la inquietud de la Directora General de Seguros. En tal sentido, la **sintonía básica** de los planteamientos de las aseguradoras y de la DGS no sólo se produce en la prensa económica y sectorial (la actitud y declaraciones públicas de la Directora General se cita en Cinco Días el 31 de julio, BDS de dicha fecha y Expansión de 8 de agosto), sino en las de carácter general (El Mundo el 31 de julio y Diario 16 el 24 de agosto).”*

En el mismo documento, elaborado por el Gabinete de Prensa de UNESPA, se diseñan mensajes y estrategias de comunicación respecto de la Siniestralidad, Competencia,

Bonificaciones e Impacto fiscal (folios 59 a 62). Finalmente, añade UNESPA (el subrayado y la letra negrilla la contiene el propio documento):

*“Por último, consideramos pertinente un **COMENTARIO FINAL**. Como es bien sabido, el IPC de julio ha arrojado resultados no demasiado alentadores para la evolución de la inflación en 1998. Bien que el repunte de julio se ha debido a factores estacionales vinculados a la excelente temporada turística, ha provocado inmediatas declaraciones por parte de responsables del Ministerio de Economía y Hacienda en el sentido de que se mirará con lupa el posible establecimiento de posiciones de cartel a la hora de fijar precios. Es, por tanto, necesario redoblar los mensajes públicos relativos a la **total libertad de las compañías en la fijación de sus tarifas**, así como en la **radical inexistencia pasada, presente o futura de recomendaciones concretas por parte del sector y su Patronal en torno a la magnitud de eventuales revisiones de dichas tarifas.**”*

Dentro de las estrategias de Prensa, UNESPA trató de explotar el argumento europeo (folios 63 a 66):

*“Aquí está el gran “argumento europeo”: **en la gran mayoría de los países, el seguro del Automóvil es más caro, en casos muy significativamente**. En un entorno de ataques al Baremo y frecuencias siniestrales claramente crecientes, **la presión al alza de los precios en España es, además de real, lógica.**”*

Finalmente, en el documento elaborado por el Gabinete de Prensa de UNESPA se diseña un prontuario de principales preguntas con sus posibles respuestas para las comparecencias públicas sobre el seguro del Automóvil, (folios 91 a 93) en la que debe destacarse la respuesta a la pregunta de “¿cuánto va a subir el seguro del coche?”:

“Lo que es evidente es que en el sector, como tal, se produjo en 1997 una insuficiencia en primas del 7,5%, la cual puede absorberse por tres vías: incremento de tarifas, reducción de los gastos de funcionamiento y reducción de la siniestralidad. El último de estos factores muestra una evolución contraria a la deseable; los gastos vienen reduciéndose desde hace años y, aunque pueden reducirse más, no se les puede

responsabilizar de la situación. Como mínimo, quedan entre tres y cinco puntos porcentuales que son directa responsabilidad de las tarifas. Pero la situación en cada aseguradora puede variar mucho”.

- 3.4. Nuevas manifestaciones en prensa de UNESPA una vez que el Gobierno había aprobado la modificación de las indemnizaciones en el Anteproyecto de "Ley de Acompañamiento" de la de Presupuestos Generales del Estado para 1999.

El Gobierno aprobó el día 2 de octubre de 1998 el Anteproyecto de la "Ley de Acompañamiento" de los Presupuestos Generales del Estado para 1999, estableciendo la modificación de la Ley 30/95 y, por tanto, fijando el incremento de las indemnizaciones por accidentes de circulación. UNESPA, a partir del día siguiente al establecimiento de dicha reforma legal, divulgó en prensa la posible subida de las primas de los seguros de automóviles:

El País (3 Octubre 1998): La Ley de Acompañamiento fija aumentos de las indemnizaciones. Las compañías prevén subidas de más del 8% en los seguros de coches (folio 2.887).

Gaceta de los Negocios (5 Octubre 1998): El seguro del coche subirá entre el 7 y el 10% en 1999. El sector, que por la caída de la Bolsa no podrá compensar pérdidas técnicas de 100.000 millones, culpa a la siniestralidad y las indemnizaciones (folio 2.891).

- 3.5. Manifestaciones de la Directora General de Seguros ante la posible concertación de precios.

Expansión (6 Octubre 1998): Economía rechaza las subidas lineales del precio del seguro de coches. Insta al sector a aumentar la eficiencia. González de Frutos dice que aún no hay datos para fijar las tarifas del próximo año (folio 2.892).

Cinco Días (6 Octubre 1998): Reprimenda a las aseguradoras de auto por aconsejar subidas de tarifas. González de Frutos dice que se quieren

enmascarar otras necesidades (folio 2.893).

3.6. Manifestaciones en prensa de UNESPA con posterioridad a las investigaciones domiciliarias.

Con la misma fecha de 6 de octubre de 1998 tuvieron lugar en las sedes de UNESPA y de la Mutua Pelayo sendas investigaciones domiciliarias, reguladas en el art. 34 de la LDC, cuyo contenido consta en el expediente (folios 1 a 757). El siguiente día 7 de octubre UNESPA negó sus manifestaciones acerca de la subida concertada de precios en los distintos medios:

Expansión (7 Octubre 1998): UNESPA negó ayer categóricamente haber promovido una subida lineal en el precio del seguro del automóvil (folio 2.894).

Cinco Días (7 Octubre 1998): UNESPA niega un alza concertada del seguro de auto, decisión que debe tomar cada compañía (folio 2.895).

La Gaceta de los Negocios (7 Octubre 1998): UNESPA niega una subida concertada de las pólizas de autos (folio 2.896).

3.7. Manifestaciones de Mapfre en prensa.

Con fecha 5 de octubre de 1998, Mapfre comunicó a través de la agencia Europa Press la siguiente noticia (folio 756):

“Mapfre considera “excesiva” la subida del seguro del coche fijada por UNESPA y anuncia “ajustes más moderados”.

Mapfre considera “excesiva” la posible subida de las pólizas del seguro del coche para 1999, entre el 7 y el 10%, como consecuencia del aumento de las indemnizaciones y de los siniestros, estimada por la patronal UNESPA, y anuncia “ajustes más moderados para el próximo año”, informaron hoy a Europa Press en fuentes de la compañía aseguradora.

“Aún no hemos fijado nuestras tarifas para 1999, y aunque realizaremos un ajuste al alza éste no será de la cuantía anunciada,

con carácter general para todo el sector, dado que consideramos excesivos incrementos cercanos al 10%”, comentaron” (...)

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. El Servicio ha imputado a UNESPA, la Asociación empresarial que integra a la práctica totalidad de las entidades que operan en España en seguro del automóvil, haber llevado a cabo en el año 1998 conductas colusorias prohibidas por los artículos 1 LDC y 81.1 TUE, según se refleja en los Antecedentes de Hecho 3 y 4, consistentes, primero, en haber incluido en sus estadísticas en términos agregados los datos individuales de cada compañía sobre gastos de gestión interna y externa, lo que fue utilizado para proponer, a continuación, una subida de las primas, según una detallada estrategia diseñada por el Comité Ejecutivo que puede suponer una recomendación colectiva a las entidades del ramo con dicho fin, concluyendo el Servicio con la propuesta de que se declare la existencia de ambas conductas y que se le intime y sancione a UNESPA por ello.
2. En cuanto a la primera imputación del Servicio, hay que comenzar señalando las consecuencias de la evolución del marco normativo con la aparición del Reglamento (CEE) nº 3932/92 de la Comisión, de 21 de diciembre de 1992, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 85 del Tratado (actual 81) a determinadas categorías de acuerdos, decisiones y prácticas concertadas en el sector de los seguros, dado que la colaboración entre las empresas en este sector había superado lo establecido con carácter general por la Comisión en su Comunicación de 29 de julio de 1968.

En efecto, el Reglamento (CEE) nº 1534/91 del Consejo, de 31 de mayo de 1991, había facultado a la Comisión para aplicar mediante reglamento el apartado 3 del artículo 85 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos en el sector de los seguros que tuvieran por objeto la cooperación respecto del establecimiento en común de tarifas de primas de riesgo basadas en estadísticas colectivas o en el número de siniestros y la fijación de condiciones tipo para los contratos de seguro.

En consecuencia, como se dice en el sexto Considerando del referido Reglamento (CEE) nº 3932/92, la colaboración entre compañías de seguros o en el seno de sus asociaciones en materia de recogida de estadísticas generales sólo se exime en la medida que sea indispensable para mejorar el conocimiento de los riesgos y facilitar a las compañías su evaluación:

"Por ello conviene prever que las prácticas concertadas relativas a primas comerciales, por ejemplo, las primas efectivamente aplicadas a los asegurados y que son incrementadas con conceptos destinados a cubrir los gastos administrativos, comerciales o de otro carácter, un margen de seguridad o un beneficio previsto no se eximen y que incluso las primas puras sólo pueden tener un valor de referencia."

El Reglamento (CEE) N° 3932/92 establece en su artículo 1 la exención de los acuerdos relativos a la fijación en común de tarifas de primas de riesgo basadas en estadísticas colectivas o en el número de siniestros.

El artículo 2 de dicho Reglamento (CEE) N° 3932/92 detalla el alcance de los acuerdos, decisiones y prácticas concertadas que tendrán por objeto:

- a) el cálculo del coste medio de la cobertura de los riesgos (primas puras) o el establecimiento de tablas de mortalidad, de frecuencia de enfermedad, de accidentes y de invalidez para los seguros que incluyan un elemento de capitalización y su difusión, a partir del reagrupamiento, sobre un número de años riesgo elegido como período de observación.
- b) la realización de estudios sobre el efecto probable de circunstancias de carácter general ajenas a las empresas interesadas sobre la frecuencia o magnitud de los siniestros o la rentabilidad de diferentes tipos de inversiones y la difusión de sus resultados.

El propio Reglamento comunitario mencionado establece límites a la exención en su artículo 3 en los siguientes términos:

"La exención se aplicará siempre que:

- a) *los cálculos, tablas o resultados de los estudios previstos en el artículo 2 se elaboren y difundan con la mención explícita de que son solamente indicativos;*
- b) *los cálculos o tablas previstos en la letra a) del artículo 2 no comprendan en modo alguno márgenes de seguridad, ni el producto financiero de las reservas, ni los gastos administrativos o comerciales, incluidas las comisiones que puedan pagarse a los intermediarios, ni las cargas fiscales o parafiscales ni el beneficio previsto de las empresas participantes;*

- c) *los cálculos, tablas o resultados de los estudios previstos en el artículo 2 no individualicen a las empresas de seguro de que se trate*".

En este sentido, la Dirección General de Competencia de la Comunidad Europea, en su informe de 10 de octubre de 2000 (folio 110 del expediente del Tribunal), señala que *"el intercambio de información sobre los gastos administrativos no resulta más necesario entre compañías de seguros de lo que lo es entre empresas, en cualquier otro sector económico."*

Y la mencionada Dirección General añade lo siguiente:

"La apreciación de un intercambio de información entre empresas en base al Artículo 81 del Tratado, sólo puede hacerse sobre la base de caso por caso y teniendo en cuenta ciertos parámetros. Por regla general, desde el punto de vista de la competencia, un intercambio de información es tanto más problemático cuanto más detallada y sensible sea la información específica de las empresas, más concentrado sea el mercado y más homogéneo el producto. La identificación del comportamiento individual de las empresas es algunas veces posible incluso en los sistemas presentados con datos agregados."

Por último, el artículo 77 del Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, aprobado por Real Decreto 2486/1998, dispone que las bases técnicas de las aseguradoras comprenderán la cuantía, suficiencia y adecuación de los recargos para gastos de administración y de adquisición, justificados en función de la organización administrativa y comercial.

En el presente caso, alega UNESPA que es preciso distinguir entre los informes técnico-actuariales para la fijación en común de tarifas de primas de riesgo, en donde no procede incluir (ni UNESPA ha incluido) datos de gestión interna y externa, y las estadísticas generales del sector, en las que resulta legítima la inclusión de dichos datos a nivel agregado, limitados en su detalle (que hace imposible el reconocimiento de datos individualizados por empresa, productos y zonas) que proporciona una información referida a datos históricos que tienen casi dos años de desfase, habiéndose mantenido la confidencialidad de los individuales, con imposibilidad de reconocer los datos individualizados por empresa.

Por otra parte, la Dirección General de Seguros manifiesta, a requerimiento del Tribunal, que *"Resulta de gran trascendencia para las entidades... disponer de referencias que les permitan comparar su propio*

nivel de gastos con los medios del sector" (folio 74 del expediente del Tribunal).

Teniendo en cuenta las referidas normas, el Tribunal considera que, de lo actuado en el expediente, con excepción de la alegación referente a que las estadísticas sectoriales proporcionan una información relativa a datos históricos al tener casi dos años de desfase -como a continuación se señalará- resulta legítimo que las entidades aseguradoras dispongan de esta información estadística global, siempre que se haga imposible el reconocimiento de datos individualizados, manteniendo la confidencialidad de los mismos y estando no detallada por productos ni zonas, cuando se respete su utilización con carácter verdaderamente histórico y referida a un mercado que está experimentando un progresivo proceso de concentración pero que todavía no puede definirse como muy concentrado. Por lo tanto, como resulta evidente, solamente pueden admitirse las mencionadas alegaciones mientras se haga un uso legítimo de las estadísticas y no se utilicen para adoptar una recomendación colectiva de subida de precios, como sucedió en los hechos de los que trata este expediente, según se verá al analizar el cargo segundo.

3. La alegación de UNESPA de que *"... el período de elaboración de una estadística general no dura menos de 18 meses. Por ejemplo, la estadística de 1996 se da a conocer al mercado en 1998, por lo que la información que contiene se refiere a datos de dos años anteriores. Difícilmente con esta información se pueden adoptar decisiones comerciales puntuales"* no se sostiene por incompleta al constatar el Tribunal en el material probatorio recogido por el Servicio que en el Informe oficioso de agosto de 1998 de la Situación del Ramo del Automóvil se dan explicaciones muy distintas sobre el retraso con que se utilizan las estadísticas. Así, en la página 31 de dicho Informe (folio 84 del expediente del Servicio) se dice que el Avance Estadístico recientemente editado por UNESPA *"... contiene ya datos fiables acerca de la evolución del ramo en España en el pasado ejercicio"*, es decir, sólo ocho meses después de terminado el ejercicio; y en la página 37 del mismo documento (folio 90) constan unas primeras estimaciones de la evolución del año 1998 en las que se dice que *"el desequilibrio técnico del ramo se situaría a finales del ejercicio en torno a los diez puntos o, lo que es lo mismo, en una cifra cercana a los 100.000 millones de pesetas... motivo por el cual se hace aconsejable la toma de medidas con la mayor prontitud"*. Luego la información estadística es utilizada con datos muy recientes, especialmente, los avances y datos provisionales, y no como se alegaba, por lo que sí puede y resulta inadmisibles servir de base para adoptar conductas anticompetitivas, como después se verá.

4. Por todo ello, el Tribunal ha de concluir el análisis de este primer cargo, declarando que no se ha acreditado la existencia de una conducta prohibida por los artículos 1 LDC y 81.1 TUE consistente en la inclusión en términos agregados de datos individuales de cada compañía sobre los gastos de gestión interna y externa en la elaboración del Cuadro Resumen de la Situación del Seguro del Automóvil y del Informe Estadístico del Seguro Privado.
5. UNESPA invoca el principio "ne bis in idem" respecto del cargo primero al entender que lo que se le reprocha en ambas infracciones no es haberse excedido en los límites de la exención comunitaria europea, sino en realizar la recomendación colectiva, solicitando, a título estrictamente subsidiario, que, si el Tribunal acordara la existencia de tal infracción, la sanción correspondiente debería englobar la utilización instrumental de los datos agregados incorporados al Cuadro Resumen de la Situación del Seguro del Automóvil.

El Tribunal entiende que esta invocación debe estimarse, así como lo solicitado a título estrictamente subsidiario.

6. Corresponde ahora resolver la segunda imputación que hace el Servicio de si una estrategia organizada desde la asociación empresarial del sector asegurador para concienciar a la opinión pública y a las entidades miembros de la necesidad de subir las primas del seguro del automóvil para el año 1999 es contraria a la libre competencia.

Ante todo, hay que comenzar señalando que el artículo 1.1 LDC prohíbe *"todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o en parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en: a) la fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio"* (subrayado del Tribunal). Por lo tanto, bastará con que la conducta enjuiciada incurra en alguno de los supuestos previstos en dicha norma para que pueda ser tachada de antijurídica.

Partiendo de las estimaciones estadísticas que hace el Comité Ejecutivo de UNESPA, analizadas en los Fundamentos de Derecho 3, 4 y 5, el Servicio imputa una estrategia con una serie de hechos concatenados, que considera perfectamente acreditados y que el Tribunal ha recogido detalladamente como tales en el Hecho Probado 3 de esta Resolución por constituir prueba directa -excepto la información de prensa- que ha sido sometida a la contradicción de la parte interesada. Dicha estrategia comprende, primero, la decisión del Comité Ejecutivo de crear un Grupo

de Trabajo, formado por las entidades con mayor actividad en el ramo, que valore emprender acciones para atajar la situación; segundo, la carta del Presidente a las aseguradoras miembros de la CTSA instándolas a tomar medidas; y tercero, la estrategia de prensa elaborada por UNESPA, cuyo contenido literal consta en el expediente del Servicio (folio 56), así como el de un Informe oficioso sobre la Situación del Ramo que fue facilitado sólo a la Agencia Efe y determinadas manifestaciones de UNESPA, tanto en el diseño de la campaña de prensa como en la evaluación de sus resultados, del siguiente tenor literal:

"Se hizo la filtración a un solo medio porque de haberse hecho a varios la información habría aparecido como proveniente de UNESPA sin género de dudas alguno y se pretendía que no fuese así"; o "Como conclusiones básicas de estas informaciones, creemos que cabe exponer las siguientes:

** Es obvio que la iniciativa de UNESPA desde el primer momento (misiva del Presidente) ha sido mayoritariamente interpretada como **una llamada a la revisión al alza de las tarifas**, tal y como se pretendía.*

En consecuencia, la labor informativa en agosto(los medios audiovisuales también han trabajado en el mismo sentido) se han centrado en **obtener informaciones ciertas sobre el porcentaje de incremento. A este respecto, merced a las declaraciones de D. José Boada parece haberse consolidado una impresión en torno al 3-5%, con una notable "desviación" al 10%".*

O, la publicación del IPC de julio provocó *"... declaraciones por parte de responsables del Ministerio de Economía y Hacienda en el sentido de que se mirará con lupa el posible establecimiento de posiciones de cartel a la hora de fijar precios. Es, por tanto, necesario redoblar los mensajes públicos relativos a la **total libertad de las compañías en la fijación de sus tarifas**, así como en la **radical inexistencia pasada, presente o futura de recomendaciones concretas por parte del sector y su Patronal en torno a la magnitud de eventuales revisiones de dichas tarifas**"* (folios 57 y 58 del expediente del Servicio; el subrayado y la letra negrilla la contiene el propio documento).

Todo ello hace concluir al Servicio que se ha tratado de unificar la toma de decisión de las entidades aseguradoras en el sentido de incrementar sus primas, conducta que resulta sancionable por el art. 1.1.a) LDC por tratarse de una recomendación colectiva de aumento de precios.

Respecto de esta segunda imputación, comienza UNESPA alegando que el preocupante deterioro del equilibrio técnico del ramo determinó la creación del Grupo de Trabajo y de la carta del Presidente, pero que no existió ninguna recomendación colectiva de precios sino únicamente el legítimo traslado a la opinión pública de las razones objetivas de la presión al alza de los precios en el segundo semestre de 1998.

UNESPA alega también, básicamente, que el significado literal de la carta del Presidente ha sido desvirtuado al partir de un inadmisibles juicio de intenciones y de criterios inquisitoriales -pues el significado literal del texto ha resultado, incluso, invertido-, que la campaña de prensa no fue anticompetitiva y que fue destinada primordialmente a la opinión pública y no a las aseguradoras salvaguardando la libre competencia, por lo que, teniendo en cuenta la disparidad de las situaciones individuales de las distintas entidades, la pretendida propuesta de subida lineal, uniformada u homogeneizada de primas carece de todo sentido.

Pues bien, el Tribunal es consciente de la gravedad del deterioro del equilibrio técnico del ramo, del descenso de los tipos de interés, de la importancia del principio de suficiencia de las primas y de cómo dicho deterioro puede causar la desaparición de la solvencia, por lo que nada tendría que objetar a la creación del Grupo de Trabajo, pero también ha de ser consciente de que la tipificación del transcrito artículo 1.1.a) LDC permite a la Administración reaccionar contra cualquier conducta que suponga alteración del funcionamiento competitivo del mercado y exigir su eliminación para que la formación de los precios sea producto exclusivamente del juego libre y objetivo del mismo, sin interferencias, como ya declaró el Tribunal en su Resolución de 5 de diciembre de 1990 (Expte. 260/89).

Por ello, la alegación de que la carta del Presidente es absolutamente competitiva exige que su análisis se haga no por sí sola o aisladamente, sino en el contexto que en la carta se propone de instar a tomar medidas de mayor urgencia e impacto a la espera de lo que aconseje el Grupo de Trabajo, por lo que considera el Tribunal que tiene razón el Servicio cuando contesta a la alegación señalando que lo que imputa es una sucesión de conductas en la que no cabe analizar cada hecho en sí mismo, sino en el conjunto de documentos relevantes e idóneos existentes en el material probatorio recogido por el Servicio. Es más, entiende el Tribunal que este análisis completo es fundamental hacerlo incluyendo la valoración que hace UNESPA del resultado de la estrategia (véase en el folio 57 del expediente del Servicio cómo se destaca por UNESPA en negrilla que la misiva del Presidente ha sido interpretada como una llamada a la revisión al alza de las tarifas, tal y como se

pretendía; o que la labor informativa en agosto se centró en obtener informaciones ciertas sobre el porcentaje de incremento, cuando la pérdida técnica estimada en esa fase de la campaña estaba en torno a 10 puntos -"Del «informe oficioso» filtrado en los primeros días de agosto ha «prendido» fundamentalmente la cifra de 100.000 millones de posible pérdida técnica en 1998, tal y como se preveía"- [folios 57, 58 y 90 del expediente del Servicio]). También resulta significativa y coherente con la estrategia de UNESPA su reacción, tras la advertencia del Ministerio de investigar el posible cártel, de recomendar "redoblar los mensajes" sobre la total libertad de las compañías de fijar sus tarifas (folio 62 del expediente del Servicio).

De igual manera, tampoco se sostienen las afirmaciones -por contundente que sea la forma en que se expresen- según las cuales la campaña de prensa no fue anticompetitiva y la filtración "capilar", sin que figurara UNESPA como fuente, sólo pretendía dar mayor credibilidad a la información. El Tribunal comparte también la apreciación del Servicio sobre lo relevante de esta circunstancia y debe añadir, por significativo, que en el folio 59 del expediente del Servicio se constata, a propósito de cómo dirigir UNESPA los mensajes, que se temen las reacciones, incluso las tímidas, como la de "Expansión" del día 11 de agosto de 1998 que recogía que las organizaciones de consumidores podrían interesarse sobre si son excesivos los gastos de funcionamiento. Sin embargo, es obvio que la estrategia de la llamada filtración "capilar" dificulta el contraste de las noticias y contribuye en el contexto de este caso a persuadir a los operadores para que adopten una pauta común de comportamiento.

Por último, considera el Tribunal que no cabe ya insistir más sobre la alegación de la inexistencia de una propuesta de subida lineal, homogeneizada o uniformada. Según consta en el referido folio 57 (Gabinete de Prensa de UNESPA) la labor informativa en agosto se centró en obtener informaciones ciertas sobre el porcentaje de incremento de las tarifas, que pareció consolidarse en torno al 3-5% cuando se estimó el desequilibrio técnico en el 7,5%, que dicho desequilibrio técnico se estimó días después, en el Informe oficioso de agosto, en torno al 10% (folio 90) y que, según comunicación de MAPFRE a la agencia Europa Press el 5 de octubre de 1999, consideraba excesiva la posible subida del seguro del coche para 1999 fijada por UNESPA entre el 7 y el 10% (folio 756), es decir, que se entendía que debía ser algo inferior al desequilibrio técnico previsto del 10%, lo que supone propiciar una pauta común de comportamiento de dicho orden: 7 al 10%.

7. Por todo ello, concluye el Tribunal que la estrategia de la que trata el presente expediente para recomendar colectivamente desde la asociación empresarial UNESPA una subida de la prima del seguro del automóvil para el año 1999, propiciando una pauta común de comportamiento de las entidades y concienciar a la opinión pública de su necesidad, falsea la formación libre de los precios en el mercado al restar autonomía a los participantes en el mismo.

Cabe destacar que la infracción consiste en la adopción de la recomendación colectiva, siendo indiferente a los efectos de constatar la vulneración del artículo 1.1.a) LDC que se haya producido o no la aplicación de la misma pues la infracción reside en adoptar la recomendación que tiene por objeto falsear la libre competencia.

Por otra parte, las manifestaciones de UNESPA señaladas en el Fundamento Jurídico anterior, sobre su valoración del resultado de la estrategia y las reacciones consiguientes, no dejan duda sobre la plena conciencia de la responsabilidad que tuvo en la actuación. El protagonismo en las conductas imputadas del Gabinete de Prensa, así como la relevancia del Informe oficioso de agosto y del Cuadro Resumen con sus resultados, no restan responsabilidad al Comité Ejecutivo sino que, por el contrario, la confirman al tender a institucionalizar una forma de intercambiar información sensible entre competidores.

En consecuencia, el Tribunal ha estimado que procede declarar la existencia de una conducta prohibida por el referido artículo 1.1.a) LDC, por la utilización de estadísticas sectoriales -cuya elaboración era legítima con otra finalidad- como base de partida para adoptar la recomendación colectiva antes descrita. Procede, asimismo, intimar a UNESPA a que se abstenga en el futuro de realizar prácticas semejantes e imponerle la sanción económica que le corresponde como autora de la conducta.

8. El art. 10 LDC, en relación con el 46.2.d) de la misma, faculta al Tribunal para imponer multa a los agentes económicos que deliberadamente o por negligencia infrinjan lo dispuesto, entre otros preceptos, en el art. 1 LDC. Para determinar la cuantía de la sanción hay que tener en cuenta, por una parte, que en el artículo 10.1 se establece el límite máximo de la capacidad sancionadora del Tribunal que, por lo que respecta a las personas jurídicas u operadores económicos que no tienen cifras de negocios, asciende a 150 millones de pesetas; y, por otra, que en el número 2 del citado artículo se establecen los criterios a tener en cuenta para la determinación de la sanción, sujeta lógicamente al límite anterior.

Teniendo en cuenta dichos criterios, en especial la modalidad y alcance de la recomendación colectiva de aumento de las tarifas del seguro del automóvil correspondiente a un mercado de gran trascendencia en el que, además, un componente importante es el de responsabilidad civil, que es de suscripción obligatoria y que ha abarcado el ámbito geográfico nacional, y considerando, en beneficio de la imputada, el hecho de que nada se dice en el expediente sobre los efectos de la conducta y que no existe reiteración, el Tribunal ha estimado adecuado imponer la sanción de ochenta millones de pesetas.

9. El Tribunal considera que, por razones de ejemplaridad, hay que dar a la presente Resolución una amplia difusión. Así pues, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.5 de la LDC, el Tribunal debe ordenar la publicación de la parte dispositiva de esta Resolución en el Boletín Oficial del Estado y en la sección de economía de dos diarios de información general de máxima circulación nacional a costa de UNESPA e imponer una multa coercitiva de cincuenta mil pesetas diarias en caso de incumplimiento.

VISTOS los preceptos citados y los demás de general aplicación, este Tribunal

HA RESUELTO

Primero: Declarar que en el presente expediente se ha acreditado la realización de una práctica restrictiva de la competencia, prohibida por el artículo 1.1.a) de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia, consistente en adoptar una recomendación colectiva en el año 1998 de subida de la prima del seguro del automóvil para 1999, propiciando una pauta común de comportamiento, utilizando para ello estadísticas del sector, todo lo cual condujo a un falseamiento de la formación libre de dichos precios en el mercado.

Se considera autora de dicha práctica a la Unión Española de Entidades Aseguradoras.

Segundo: Intimar a la citada entidad como autora de la práctica declarada prohibida, para que en lo sucesivo se abstenga de adoptar decisiones semejantes a la anterior.

Tercero: Imponer a la Unión Española de Entidades Aseguradoras una multa de ochenta millones de pesetas.

- Cuarto:** Ordenar la publicación, en el plazo máximo de dos meses y a costa de dicha entidad, de la parte dispositiva de esta Resolución en el Boletín Oficial del Estado y en la sección de economía de dos diarios de información general de máxima circulación nacional, imponiendo, en caso de incumplimiento, una multa coercitiva de cincuenta mil pesetas por cada día de retraso en la publicación.
- Quinto:** El cumplimiento de lo ordenado en esta Resolución se justificará ante el Servicio de Defensa de la Competencia que vigilará, además, la evolución del mercado del seguro del automóvil.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia y notifíquese a la interesada, haciéndole saber a ésta que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.