



**IPN/CNMC/018/15 PROYECTO DE
REAL DECRETO POR EL QUE SE
APRUEBA EL REGLAMENTO DE
ORDENACIÓN SUPERVISIÓN Y
SOLVENCIA DE LAS ENTIDADES
ASEGURADORAS Y
REASEGURADORAS**

29 de septiembre de 2015

Índice

I. ANTECEDENTES.....	3
II. CONTENIDO	5
III. OBSERVACIONES	5
III.1 Observaciones Generales.....	5
III.2 Observaciones Particulares	7
III.2.1 Requisitos de acceso a la actividad	7
III.2.2. Requisitos de ejercicio a la actividad	10
III.2.3 Operaciones societarias.....	10
III.2.4. Pólizas y tarifas de primas	12
IV. CONCLUSIONES.....	12

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en su reunión de 29 de septiembre de 2015, ha aprobado el presente informe relativo al Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación, Supervisión y Solvencia de las Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras, en el que se analizan las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 13 de julio de 2015. La documentación recibida consiste en una versión del Proyecto de Real Decreto citado (en adelante, el PRD), junto con la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

Este informe se aprueba a solicitud del Ministerio de Economía y Competitividad en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2.a) de la *Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*.

I. ANTECEDENTES

Conforme dispone la MAIN, la causa esencial de la aprobación del Proyecto de Real Decreto (en adelante, PRD) reside en completar la transposición de la Directiva 2009/138/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (en adelante, Directiva de Solvencia II), modificada por la Directiva 2014/51/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 (Directiva Ómnibus II). Esta transposición fue efectuada parcialmente por la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras (en adelante, LOSSEAR).

Es preciso reseñar que la autoridad de competencia ya ha evacuado dos informes previos sobre los anteproyectos de la LOSSEAR: una primera versión fue analizado por la extinta CNC en 2011 en el *IPN 54/11 sobre el Anteproyecto de Ley de Seguros Privados*, y una segunda versión fue objeto de informe por la CNMC en diciembre de 2014, el *IPN/DP/0019/14 Informe sobre el anteproyecto de ley de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras*. Cabe recordar que también se realizó un IPN 59/11 sobre el Anteproyecto de Ley del contrato de seguro. Es decir, se han realizado pronunciamientos tanto sobre la óptica pública como privada de este sector de la economía.

El PRD constituye el desarrollo reglamentario del régimen de autorización para el acceso a la condición entidades aseguradoras y reaseguradoras, de los requisitos a cumplir para su ejercicio, de la supervisión pública, del régimen de saneamiento y liquidación de las entidades aseguradoras y reaseguradoras y de sus grupos y del régimen sancionador contenidos en la LOSSEAR.

Tanto las autoridades nacionales como las autoridades comunitarias de defensa de la competencia¹ vienen distinguiendo tres mercados en el sector asegurador atendiendo a la misma naturaleza del riesgo: seguros de vida, de no vida² y reaseguros. De otra parte, y de acuerdo con los precedentes de la Comisión Europea en el sector asegurador, se puede distinguir entre mercados de producción y aquellos de distribución de seguros, los cuales se encuentran verticalmente relacionados entre sí³. Precisamente es en el mercado de distribución donde participarían agentes, *brokers* y otros mediadores, como bancos y filiales mediadoras (operadores de banca-seguros)⁴.

El mercado de los seguros español se caracteriza por la presencia de un importante número de entidades, nacionales y extranjeras. La oferta en dicho mercado resulta amplia y atomizada⁵. La demanda, por su parte, se encuentra muy fragmentada, proviniendo tanto de particulares como de empresas y clientes institucionales que desean cubrir riesgos, bien sean de carácter obligatorio o voluntario. La CNMC ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el sector de seguros desde la óptica de expedientes de operaciones de concentración económica como de naturaleza sancionadora. Dentro de estos últimos se ha alertado de la incidencia de la legislación nacional en el comportamiento de las entidades aseguradoras, particularmente, en el efecto de la obligación legal de

¹ Cabría citar, entre otros, los casos nacionales C-0568/14 *Mapfre/Bankia/Aseval/Laietana Vida/Laietana Generales*, de fecha 22 de mayo de 2014; C-0444/12 *GACM/AMCI*, de fecha 28 de junio de 2012; C-0422/12 *Banco Sabadell/Banco CAM*, de fecha 2 de marzo de 2012; C-0397/11 *BBK/Kutxa/Caja Vital*, de fecha 19 de diciembre de 2011; C-0356/11 *Mutua Madrileña/La Caixa/Vidacaixa Adeslas*, de fecha 30 de junio de 2011; C-0290/10 *Caja Inmaculada/Caja Círculo/Caja Badajoz*, de fecha 3 de diciembre de 2010; C-0286/10 *Caja Madrid/Bancaja/Caja Insular Canarias, Caja De Ávila, Caixa Laietana, Caja Segovia y Caja Rioja*, de fecha 3 de diciembre de 2010; así como casos comunitarios COMP/M.6521 - *Talanx International/Meiji Yasuda Life Insurance/Warta*, de 4 de abril de 2012; COMP/M.5083 - *Groupama/Otp Garancia*, de 15 de abril de 2008; COMP/M.5031 - *ACE/CICA*, de 11 de marzo de 2008; COMP/M.4844 - *Fortis/ABN Amor Assets*, de 3 de octubre de 2007; COMP/M.4284 - *AXA/Winterthur*, de 28 de agosto de 2006; COMP/M.3556 *Fortis/BCP*, de 19 de enero de 2005; COMP/M.3365 - *Vidacaixa/Santander Central Hispano Prevision*, de 9 de marzo de 2004; y IV/M.3254 *Vidacaixa/Swisslife España*, de 3 de noviembre de 2003.

² A su vez, los seguros de vida y no vida pueden subdividirse en tantos mercados como riesgos cubren dado que, desde el punto de vista de la demanda, la sustituibilidad entre ellos es nula, por las distintas características, primas y propósitos de cada uno de ellos. No obstante, desde el punto de vista de la oferta, el hecho de que las condiciones que ofrecen las compañías aseguradoras para los distintos tipos de riesgos son muy similares entre sí, junto al hecho de que la mayoría de las aseguradoras (especialmente las grandes compañías aseguradoras) ofrecen seguros para diversos tipos de riesgos, ha llevado a la inclusión de diferentes tipos de seguros de vida y no vida en un mismo mercado de producto, cuando los riesgos cubiertos afecten a un mismo bien.

³ Decisión de la Comisión Europea de 19 de enero de 2011, asunto M.6053, CVC/APOLLO/BRIT INSURANCE.

⁴ En este sentido, véase la Decisión de la Comisión Europea de 28 de agosto de 2006, asunto COMP/M.4284 AXA/Winterthur.

⁵ De acuerdo con los datos de la DGSFP, en el año 2015 se encuentran registradas más de 900 compañías aseguradoras <http://www.dgsfp.mineco.es/>
IPN/CNMC/018/15 Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación, Supervisión y Solvencia de las Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras

suficiencia de primas comerciales y la fijación de precios mínimos por los operadores⁶.

II. CONTENIDO

El proyecto está integrado por 231 artículos repartidos en ocho títulos, trece disposiciones adicionales, dieciséis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, once disposiciones finales y un anexo.

El PRD tiene por objeto desarrollar y complementar la regulación de la actividad aseguradora y reaseguradora privada efectuada por la LOSSEAR, con el fin último de proteger los derechos de los tomadores, asegurados y beneficiarios, así como de promover la transparencia y el desarrollo de la actividad aseguradora (art. 1 del PRD).

Como afirma la MAIN, junto con esta finalidad principal, se añade otro objetivo, derivado también de la Directiva cuya transposición completa, referido a las consecuencias de las decisiones de supervisión, como es el de contribuir a la estabilidad del sistema financiero del que el sector asegurador forma parte.

El título I desarrolla las disposiciones generales de la ley, en concreto la delimitación de su objeto y las operaciones que tienen la consideración de seguro y reaseguro privado. El título II se refiere al acceso a la actividad aseguradora y reaseguradora, y dedica cada uno de sus tres capítulos a los tipos de entidades que pueden actuar en España, diferenciados según su origen. El título III aborda el ejercicio de la actividad aseguradora o reaseguradora. El título IV se refiere a la supervisión de entidades aseguradoras y reaseguradoras.

El título V se dedica a la supervisión de grupos de entidades aseguradoras y reaseguradoras. El título VI desarrolla la regulación legal sobre las situaciones de deterioro financiero de las entidades y las medidas de control especial. El título VII completa la regulación contenida en la ley sobre la revocación, disolución y liquidación de las entidades aseguradoras y reaseguradoras. Finalmente, el título VIII desarrolla la regulación del procedimiento sancionador simplificado en cumplimiento del mandato expreso de la ley.

III. OBSERVACIONES

III.1 Observaciones Generales

El **sector de los seguros** es **fundamental** para el funcionamiento de las economías de mercado. Esta relevancia va más allá de su **peso cuantitativo** en la actividad económica, ya de por sí elevado por la elevada demanda procedente de empresas y consumidores, demanda que en ocasiones viene condicionada por imposiciones legales.

⁶ Resolución del Consejo de la CNMC, asunto S/0037/08 Compañías de Seguro Decenal.

La relevancia se explica sobre todo por **factores cualitativos**, que precisamente se esgrimen como **justificaciones de la intervención pública** en el sector mediante la regulación:

- La presencia de **fallos de mercado** en la relación asegurador-asegurado, en particular con problemas de **información asimétrica**. Por un lado está la selección adversa, derivada de la falta de conocimiento exacto de los riesgos asumidos por el asegurador al contratar una póliza con el tomador. Por otro está el riesgo moral, derivado de la posible asunción de riesgos excesivos por el tomador una vez contratado un seguro. Las distorsiones que introduce la información asimétrica se amplifican en un contexto de incertidumbre donde los **agentes son aversos al riesgo**. Estas preocupaciones no se reflejan tanto en este PRD como en la normativa sobre el contrato de seguro, pero es importante tener presente este fallo de mercado al abordar el marco aplicable a las entidades aseguradoras.
- La **dimensión macroeconómica y financiera**, pues una eventual crisis de la actividad aseguradora tendría unos efectos que trascenderían más allá del propio sector, al generar una pérdida de confianza que podría desencadenar inestabilidad financiera, con relevantes costes macroeconómicos. Esta peculiaridad del sector de los seguros puede también enfocarse desde la óptica de los fallos de mercado, ya sea por la presencia de **bienes públicos**, como puede ser la **estabilidad del sistema**, o de **externalidades**, pues los **problemas de solvencia de una entidad** tienen **efectos más allá de la propia entidad** y pueden afectar a entidades sólidas y al conjunto del sistema. Por tanto, si las entidades no internalizan la externalidad que crean asumiendo excesivos riesgos, contribuyen de manera insuficiente al bien global de la estabilidad financiera. Por ello se debe asegurar la solidez y solvencia de las entidades que operan en el sector para hacer frente adecuadamente a la eventual materialización de los riesgos objeto de su actividad.

En definitiva, en presencia de estos factores **el mercado no conduce necesariamente a una asignación eficiente**, por lo que **la intervención pública está justificada desde el punto de vista del principio de necesidad**. No obstante, **las disposiciones regulatorias también deben adecuarse a los principios de proporcionalidad y mínima restricción** para asegurar que la intervención pública mejora los resultados del mercado. Se ha de valorar por tanto en qué medida las medidas normativas auspician los beneficios macroeconómicos y financieros y las ganancias de eficiencia asociadas a la corrección de fallos de mercado, compensando las eventuales distorsiones sobre la competencia.

Tras este análisis general, el presente informe aborda **observaciones particulares** relativas a dos aspectos.

Por un lado, están los **requisitos que modulan el acceso y el ejercicio de la actividad**. El PRD introduce diversos condicionantes de acceso al mercado (que podrían operar como barreras de entrada) y del ejercicio de la actividad (limitaciones a la capacidad de autonomía de los operadores para organizarse y

ofertar sus servicios). Aunque estas restricciones provienen sustancialmente de la LOSSEAR y de las Directivas comunitarias, cabe realizar una evaluación de las mismas desde la óptica de los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción competitiva.

Por otro lado, se estima necesario abordar ciertas cuestiones relativas a las **operaciones societarias** y a las **políticas sobre aplicación de pólizas y primas** por su interrelación con áreas de actuación de la Autoridad de Competencia como son las concentraciones económicas y las conductas lesivas de la competencia.

III.2 Observaciones Particulares

III.2.1 Requisitos de acceso a la actividad

El acceso a la actividad por parte de las entidades aseguradoras y reaseguradoras está sometido a autorización previa de acuerdo con la Directiva 2009/138/CE (art. 14), lo que encuentra su reflejo en la LOSSEAR (art. 20).

III.2.1.1 Compartimentación geográfica (autorización) y discriminación

La Directiva 2009/138/CE (art. 15): establece que *“la autorización conforme al artículo 14 será válida para toda la Comunidad. Permitirá a las empresas de seguros y de reaseguros ejercer en ella actividades, abarcando tanto el derecho de establecimiento como la libre prestación de servicios.”*

No obstante, la LOSSEAR permite otorgar autorizaciones de ámbito inferior al territorio nacional (arts. 20 y 21), lo que parece abrir el margen a regular el acceso a las actividades de seguro y reaseguro. Esto tiene su reflejo en el artículo 7.1 del PRD de cara a la exigencia de un doble proceso de autorización, donde se establece que *“la ampliación [...] que permita a la entidad aseguradora ejercer su actividad en un territorio de ámbito superior al inicialmente solicitado y autorizado requerirá autorización administrativa...”*.

Sin perjuicio de las competencias que pudieran ostentar las Comunidades Autónomas en materia de seguros, sobre las que este informe no se pronuncia, **cabe plantearse los costes en términos de competencia de este doble proceso de autorización en base a barreras geográficas** (por ejemplo desde un ámbito inferior al nacional al mercado nacional o incluso comunitario), siendo deseable una homogeneización de las condiciones para todos los operadores y la posible sustitución de ese régimen de autorización por uno de mera comunicación o declaración responsable, en línea con el espíritu de ciertas disposiciones comunitarias (como la Directiva de Servicios) y nacionales (como la Ley de Unidad de Mercado).

Por otro lado, la propia LOSSEAR (en su DA 3ª) ya parece introducir una discriminación precisamente para las entidades que no estén autorizadas a operar en todo el territorio nacional, al disponer que *“la autorización administrativa concedida a las entidades aseguradoras y reaseguradoras españolas al amparo de la legislación anterior a esta Ley, cuando se extienda a todo el territorio*

español, será válida en toda la Unión Europea en los términos de lo dispuesto en el artículo 21, salvo en el caso de las Mutualidades de Previsión Social que no estén autorizadas para operar por ramos de seguro y de las entidades aseguradoras acogidas al régimen especial de solvencia”.

Esta discriminación tiene dos vertientes. Por un lado, se dan por buenas las autorizaciones anteriores, al margen de que se verifiquen los requisitos de la nueva regulación, pero sólo para determinadas entidades (las ya autorizadas para operar en todo el territorio nacional). Por otra parte, se excluye a determinadas entidades de este privilegio (*Mutualidades de Previsión Social que no estén autorizadas para operar por ramos de seguro y de las entidades aseguradoras acogidas al régimen especial de solvencia*), sin aportarse una justificación, que se considera debe fundamentarse en los principios de regulación económica eficiente ya mencionados.

III.2.1.2 Obligación de suscribir un contrato de reaseguro para poder operar en determinados ramos.

Según el art. 12 del PRD, en ciertos ramos se exige la presentación de ciertos documentos, entre los que destaca un “*Contrato de reaseguro de prestación de servicios con una entidad aseguradora debidamente autorizada para operar en el Espacio Económico Europeo y que haya justificado ante la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones o ante la autoridad de control de su domicilio social, si éste radica en otro estado miembro del Espacio Económico Europeo, la capacidad para prestar los servicios.*”

Esta exigencia de tener suscrito un contrato de reaseguro de prestación de servicios para poder operar es una creación reglamentaria, no contemplada por la Directiva ni por la LOSSEAR. Esta obligación constituye una **barrera económica de entrada al mercado** y puede resultar **discriminatoria**, en la medida en que no afecta a todas las entidades. Por ello debería justificarse desde la óptica de los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción.

Como argumento adicional, la propia LOSSEAR (en el apartado 2 de su DA 2ª) establece que “*la obligación de suscripción de seguros deberá establecerse mediante normas con rango de Ley que deberán contar con un informe preceptivo de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, o del órgano competente de las Comunidades Autónomas, con objeto de que puedan formular observaciones en materia de técnica aseguradora*”. Por tanto resulta incoherente la introducción de esta obligación de suscribir un contrato de reaseguro mediante desarrollo reglamentario.

III.2.1.3 Operar en régimen de libre prestación de servicios.

Según el art. 29 del PRD, “*toda entidad aseguradora española que se proponga ejercer por primera vez en uno o más Estados miembros actividades en régimen de libre prestación de servicios, deberá informar de su proyecto a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones*”, la cual “*podrá oponerse a la actividad en régimen de libre prestación de servicios*”.

Esta disposición colisiona con art. 46 de la LOSSEAR, que dispone que “*Las entidades aseguradoras y reaseguradoras españolas que hayan obtenido la autorización válida en toda la Unión Europea con arreglo al artículo 20 podrán ejercer, en los mismos términos de la autorización concedida, sus actividades en régimen de derecho de establecimiento o en régimen de libre prestación de servicios en todo el territorio de la Unión Europea*”. Este conflicto resulta particularmente problemático teniendo en cuenta la **posible vulneración de una de las cuatro libertades básicas del mercado interior**, por lo que se recomendaría su replanteamiento y, en su caso, eliminación.

III.2.1.4 Agencias de suscripción.

Según el art. 60 de la LOSSEAR, “*La agencia de suscripción en España accederá a su actividad previa obtención de la autorización administrativa de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Reglamentariamente se regularán los requisitos y el procedimiento para obtener y conservar la autorización administrativa*”. Por tanto los requisitos de las agencias de suscripción para obtener la preceptiva autorización administrativa para operar se remiten a la vía reglamentaria. Sin embargo, esta remisión no puede permitir que, por esta vía, se establezcan requisitos injustificados desde la perspectiva de su necesidad, proporcionalidad y mínima restricción.

Se observa que el art. 35 del PRD **impone una serie de requisitos a las agencias de suscripción** como ser sociedad mercantil (letra a); disponer, por cada una de las entidades aseguradoras que han suscrito un poder, de una cuenta separada del resto de recursos económicos de la sociedad en la que únicamente se gestionen recursos económicos en nombre y por cuenta de cada una de ellas (letra e); disponer de un seguro de responsabilidad civil profesional o cualquier otra garantía financiera que cubra en todo el territorio del Espacio Económico Europeo las responsabilidades que pudieran surgir por negligencia profesional con la cuantía de al menos un millón y medio de euros por siniestro y, en suma, dos millones de euros para todos los siniestros correspondientes a un determinado año (letra f).

Estos **requisitos pueden no verificar su razonabilidad bajo los citados principios de regulación económica eficiente**, por lo que se recomendaría considerar su replanteamiento o su eventual eliminación de no mediar la apropiada justificación. Además, como se ha comentado en el apartado anterior, de nuevo se vuelve a introducir la obligación de contratar un seguro por vía reglamentaria, lo cual en principio vulneraría la propia LOSSEAR (en el apartado 2 de su DA 2ª).

Además, hay otros dos aspectos a reseñar:

- El artículo 35.1 establece que las cuantías aplicables a los seguros se actualizarán en función del índice europeo de precios de consumo publicado por Eurostat. Esta disposición es contraria al principio general de no indexación aprobado por recientes normativas nacionales, aparte de diferir del marco de la Directiva (que establece una actualización cada 5 años).

- El artículo 35.3 establece reglamentariamente el silencio administrativo negativo, al determinar que *“en ningún caso se entenderá autorizada una agencia de suscripción en virtud de actos presuntos por el transcurso del plazo referido”*. Se considera que esta exclusión del acceso al mercado por la omisión de la Administración de resolver podría ser replanteada, máxime cuando no es reproducción de la propia LOSSEAR.

III.2.2. Requisitos de ejercicio a la actividad

Dadas las características del sector (con información incompleta y asimétrica), **están justificadas las obligaciones** de contar con un **sistema de gobierno eficaz** y de **realizar adecuadamente la función actuarial, la gestión de riesgos y la evaluación y auditoría internas** (artículos 44 a 47 del PRD). También está justificada la aplicación de determinadas normas de valoración de activos y pasivos, garantías financieras e inversiones, así como la imposición de determinadas obligaciones contables y de información.

Al igual que se realizó en el *IPN/DP/0019/14*, la CNMC estima oportuno recordar la importancia de que estos requisitos de ejercicio respondan a principios de necesidad y proporcionalidad. En este sentido se valora positivamente la mención expresa (por ejemplo, en los artículos 44 y 46) de que estas exigencias resulten adecuadas y proporcionadas.

III.2.3 Operaciones societarias

III.2.3.1 Competencias de la CNMC sobre concentraciones económicas.

Las **competencias de la DGSFP** sobre operaciones societarias deben entenderse **sin perjuicio de las prerrogativas de la CNMC** como autoridad de competencia en materia de concentraciones económicas en todos los sectores (contempladas en el artículo 10 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia). Así se establece en relación con las operaciones de fusión (art. 110.7), cesión global de activo y pasivo (112, por analogía con la fusión) y cesión de cartera (art. 100.7). En ellas, se menciona expresamente que el procedimiento previsto *“se suspenderá hasta la terminación del procedimiento eventualmente iniciado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o, en su caso, hasta el levantamiento de la suspensión”*. Por ello, **se valora positivamente esta indicación expresa**.

Sin embargo, se recuerda que **la potestad de control de concentraciones de la CNMC se ejerce en todos los casos previstos en el artículo 7 de la Ley 15/2007**, y no sólo en los casos reseñados por el PRD. Por ello, en cualquier operación que pueda implicar intervención de la CNMC en esta materia, debería aplicarse lo indicado, correctamente, en los supuestos expresamente mencionados.

Asimismo, en el art. 15 del PRD se regula la adquisición de participaciones significativas. En cuanto pueda afectar a cambios de control en la entidad, deberá

aplicarse la normativa de control de concentraciones prevista en la Ley 15/2007, cuando resulte de aplicación, al margen de la normativa prevista en la LOSSEAR.

III.2.3.2 Restricciones relativas a las operaciones societarias.

En diversos artículos del Capítulo V del Título III se observan **restricciones a la competencia cuya justificación no se aclara suficientemente**:

- En la cesión de cartera (art. 99 del PRD) se observa que las mutualidades de previsión social *“sólo podrán adquirir las carteras de entidades de su misma clase”*, mientras que para las demás entidades no rige esta limitación (apartado 1). Asimismo, para las cesiones parciales de cartera existen restricciones (apartado 2) por ramo (cuando comprenda la totalidad de las pólizas de una parte de los riesgos incluidos en un ramo) y por zonas (cuando comprenda la totalidad de las pólizas que, perteneciendo a un ramo, correspondan a una determinada zona geográfica).

Si bien es cierto que, residualmente, se permiten otros tipos de criterios, siempre que sean objetivos (cuando comprenda la totalidad de las pólizas que, dentro de un ramo, puedan agruparse atendiendo a cualquier otro criterio objetivo, que habrá de quedar determinado claramente en el convenio de cesión), los dos tipos anteriormente mencionados pueden determinar restricciones a la competencia, en la medida en que se señala determinadas operaciones como autorizadas, y compartimentan el mercado por ramos de actividad y geográficamente, pudiendo resultar discriminatorias también en función de la forma jurídica.

- En la transformación de entidades (art. 106 del PRD) se permiten distintas transformaciones en función del tipo de entidad de partida y el de la resultante, declarando la nulidad de las transformaciones no indicadas en el precepto. Este tipo de regulación no es neutral en función de la forma jurídica de la entidad, lo que repercute negativamente en la competencia.
- En las fusiones de entidades (art. 109 del PRD) también se permiten distintas operaciones en función del tipo de entidades intervinientes, prohibiéndose las fusiones con entidades no aseguradoras. Este tipo de regulación no es neutral en función de la forma jurídica de la entidad y supone la exclusión de prestación de servicios en otros mercados, lo que repercute negativamente en la competencia.
- En las operaciones de escisión (art. 113 del PRD) se impone que *“deberá hacerse por ramos de seguro completos, o bien comprender la totalidad de las pólizas que, perteneciendo a uno o más ramos, correspondan a un ámbito territorial no inferior a una Comunidad Autónoma”*. Esta normativa impone restricciones a la competencia, en la medida en que se autorizan únicamente sólo determinadas operaciones y no otras, y compartimentan el mercado por ramos de actividad y geográficamente. Asimismo, se dispone que *“La escisión de entidades aseguradoras estará sujeta a las mismas limitaciones y deberá cumplir idénticos requisitos que la fusión de ellas”*, lo

que hará extensible a este tipo de operaciones las observaciones formuladas anteriormente respecto de la fusión.

III.2.4. Pólizas y tarifas de primas

El artículo 117.5 del PRD establece que *“La Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones podrá prohibir la utilización de las pólizas y tarifas de primas que no cumplan lo dispuesto en la ley o en este reglamento”*.

Prevé la instrucción del correspondiente procedimiento administrativo y el otorgamiento de un plazo para que la entidad aseguradora acomode sus pólizas y tarifas de primas. Consciente de su posible **impacto sobre la competencia**, dispone expresamente que *“Todo lo anterior se entiende sin perjuicio de la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en los términos que en ella se establecen, a las prácticas contrarias a la libertad de competencia”*.

Se ha de incidir en el riesgo que el ejercicio de esta potestad tiene sobre un mercado de servicios como es el de seguros, partiendo de la libertad de empresa en una economía de mercado, que implica la libertad de fijación de precios por los distintos operadores, y su contraste en el mercado. A estos efectos, se recuerda que el art. 94.2 de la LOSSEAR dispone que *“Las tarifas de primas responderán al régimen de libertad de competencia en el mercado de seguros...”*.

La potestad de prohibir las tarifas se prevé en el art. 120 de la LOSSEAR (Prohibición de pólizas y tarifas), si bien su ejercicio ha de estar estrictamente ponderado por los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción, en cuanto factores clave que delimitarán, en el caso concreto, los diferentes intereses públicos en conflicto.

IV. CONCLUSIONES

- Aunque el mercado de seguros adolece de fallos de mercado que justifican una regulación más extensa que otros sectores, la normativa debe en todo caso adecuarse a los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción para asegurar que la intervención pública mejora los resultados del mercado.
- Desde este punto de vista y sin perjuicio del carácter descentralizado del Estado, por lo que respecta a las condiciones de acceso a la actividad, las restricciones que pudieran tener un fundamento geográfico o sectorial pueden no aprovechar todo lo debido las libertades básicas del mercado interior y, en algún caso, directamente infringirlas, aparte de sus efectos negativos sobre la competencia que, en último término, provocará perjuicios para los consumidores, que verán reducida su oferta.
- Se valora positivamente la especificación de que las competencias de la

DGSFP deben entenderse sin perjuicio de las prerrogativas de la CNMC como autoridad de competencia en materia de concentraciones económicas en todos los sectores. No obstante, existen una serie de restricciones relativas a las operaciones societarias que pueden afectar a la competencia y que no se justifican con el suficiente detalle.

- De la misma manera, se acoge positivamente la concreción de que las competencias de la DGSFP en materia de supervisión y control de la política de las entidades en materia de pólizas y primas deben entenderse sin perjuicio de las prerrogativas de la CNMC en la persecución de conductas restrictivas de la competencia. Cabe recordar, en cualquier caso, que la potestad de una eventual prohibición de las pólizas o tarifas debe ejercitarse respetando los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción.

