

Resolución Expediente SAN 4/2013 - CCSMCV-RURALCAJA

D. Francisco González Castilla, Presidente

Dña. María José Vañó Vañó, Vocal

Dña. María Estrella Solernou Sanz, Vocal

En Valencia, a seis de noviembre de dos mil trece.

La Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana, con la composición arriba expresada y siendo Ponente Dña. María Estrella Solernou Sanz, ha dictado la presente Resolución relativa al Expediente SAN 4/2013 incoado tras escrito de denuncia presentada el 15 de febrero de 2012 y suscrita por D. XXXXXXXX, en calidad presidente de la Asociación española de Correduría de Seguros (en adelante, ADECOSE), contra el Colegio de Mediadores de Seguros de Valencia (en adelante, CMSV) y la Sociedad Cooperativo de Crédito Caja Rural del Mediterráneo, Ruralcaja (en adelante, RURALCAJA), por presuntas conductas colusorias.

I. ANTECEDENTES

1.- Con fecha 15 de febrero de 2012 tuvo entrada en la Comisión Nacional de la Competencia denuncia suscrita por D. XXXXXXXX, en calidad presidente de ADECOSE, contra el Colegio de Mediadores de Seguros de Valencia y la Sociedad Cooperativo de Crédito Caja Rural del Mediterráneo, Ruralcaja, por infracción del art. 1.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia (en adelante, LDC).

2.- ADECOSE denuncia la suscripción de un convenio entre la entidad financiera y el CMSV a raíz de la imposición que RURALCAJA efectúa a los clientes que han suscrito con ella un préstamo con garantía hipotecaria, de certificar la existencia de un seguro básico de daños de hogar en vigor con la cláusula de beneficiario a favor de esa entidad. De acuerdo con el convenio objeto de la denuncia,

la certificación de ese extremo es gratuita si se realiza a través de mediadores de seguros colegiados en el citado Colegio profesional. A resultas de este Convenio, en todos los demás casos dicha verificación es onerosa para el cliente de la Caja, al no otorgar validez a los certificados que pudieran emitir profesionales distintos a los colegiados en esa concreta Corporación de Derecho Público y ser asumida por la entidad financiera.

3.- Concretamente, el Convenio establece que los clientes de RURALCAJA que contraten un préstamo hipotecario deben presentar, en primer lugar, *«un certificado de mediador colegiado en el Colegio de Mediadores de Seguros de Valencia en el que se certifique que existe una póliza de seguro de incendios sobre la vivienda y una declaración sobre la existencia de una hipoteca a favor de RURALCAJA, y además, un certificado de que dicho mediador pertenece al Colegio de Mediadores de Seguros de Valencia»*. En caso contrario, el cliente de RURALCAJA deberá abonar una cantidad de 120 euros en concepto de verificación de seguros, tal y como se pretende demostrar documentalmente por el denunciante mediante la aportación de un escrito de RURALCAJA en el que indica, en respuesta a un certificado de una correduría que constata la existencia de una póliza de daños básicos del hogar sobre una vivienda a la que se iba a otorgar un préstamo hipotecario, lo siguiente: *«La documentación aportada no es válida. Deben adjuntar certificado normalizado del mediador con la correspondiente acreditación del Colegio de Mediadores»* (folio 50).

4.- Según la denunciante el Convenio suscrito vulnera el artículo 1.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante LDC), pues del mismo resulta una *«posición desventajosa e injusta para el resto de mediadores que no están colegiados en Valencia, puesto que los clientes de RURALCAJA deberán pagar una cantidad adicional de 120 euros para que un mediador colegiado en Valencia verifique la póliza de seguros vinculada a la vivienda sobre la que RURALCAJA otorga un préstamo hipotecario. Sin embargo, en el caso de que este trámite sea realizado por algún miembro del Colegio, el mismo no reportará gasto alguno al cliente»*.

5.- Efectuadas unas diligencias preliminares, se acordó el inicio de una información reservada (folio 34) con el fin de determinar la realidad de los hechos y si concurrían las circunstancias que justificasen la incoación de expediente sancionador, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49.2 de la LDC y en el artículo 26 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento

de Defensa de la Competencia (en adelante, RDC). Las actuaciones quedaron registradas con el número de referencia de la CNC S0426/12, posteriormente SAN 4/2013, en nomenclatura de los órganos de defensa de la competencia de la Comunitat Valenciana.

6.- La Dirección de Investigación (en adelante, DI) de la CNC, tras recabar de RURALCAJA cierta información, propuso al Consejo la no incoación de procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones por considerar que no existían indicios de infracción a la LDC, concluyendo que *«el Convenio denunciado afecta a la verificación de la póliza de seguros de daños básicos del hogar que, como el mismo Banco de España había considerado, es un servicio bancario propio de la relación entre el cliente y la entidad bancaria y por ello, no se enmarcaría en el ámbito de la defensa de la competencia.»*

7.- Sin embargo, el 5 de diciembre de 2012, el Consejo de la CNC estimó conveniente y necesario profundizar en el análisis del Convenio, y en las ventajas y obligaciones que implicaba para los firmantes, y acordó devolver a la DI el expediente para que continuase su tramitación y procediese a completar las actuaciones (folios 344-347). Posteriormente, la DI amplió las diligencias de investigación requiriendo información adicional tanto a RURALCAJA como al Consejo de Colegios de Mediadores de Seguros Titulados de la Comunitat Valenciana (en adelante, CCMSCV).

8.- Tras las diligencias practicadas, el asunto se sometió al trámite de designación de órgano competente previsto en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, a resultas del cual el conocimiento de los hechos denunciados ha correspondido a los órganos de defensa de la competencia de la Comunitat Valenciana, al valorarse que los efectos de las conductas denunciadas tendrían un alcance circunscrito al ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, sin afectación por tanto a un ámbito superior ni al conjunto del territorio nacional. Con fecha 15 de mayo de 2013 se puso en conocimiento del denunciante esta circunstancia (folios 2 y 3). El expediente tuvo entrada en los órganos de defensa de la competencia de la Comunitat Valenciana en fecha 20 de mayo de 2013.

9.- La Subsecretaría, en el ejercicio de sus competencias en materia de inspección, investigación, instrucción, tramitación, informe y propuesta en los

procedimientos en materia de defensa de la competencia (art. 26.2.h) del Decreto 188/2012, de 21 de diciembre, en relación con el artículo 49.3 y disposición adicional octava LDC y art. 27 RDC), elevó el 19 de julio de 2013 informe en el que propone a la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana la no incoación de procedimiento sancionador y el archivo de la actuaciones, por considerar que no hay indicios de infracción en las conductas analizadas.

10.- La Comisión de Defensa de la Competencia, en su sesión celebrada el 29 de julio de 2013 y en cumplimiento de las normas de reparto, procedió a nombrar como ponente del expediente a la vocal Doña María Estrella Solernou Sanz.

11.- La Comisión deliberó sobre este expediente y falló esta resolución en la sesión celebrada el 11 de octubre de 2013.

II. PARTES INTERESADAS EN EL EXPEDIENTE

12.- Actúa como denunciante ADECOSE, asociación empresarial de ámbito nacional que representa los intereses comunes de sus asociados en el sector de la correduría de seguros. La Asociación fue constituida en 1977, con el objetivo de representar adecuadamente a las empresas del sector de la correduría de seguros, defendiendo una posición común ante las autoridades públicas y privadas, y ejerciendo una labor en defensa de los intereses del sector (folio 35).

13.- Son denunciados los siguientes sujetos:

a) RURALCAJA, que desarrolla su actividad en el sector bancario, fundamentalmente en el ámbito de la banca minorista, para lo que dispone de oficinas en su mayor parte localizadas en la Comunitat Valenciana. Adicionalmente ofrece servicios de seguros, pensiones e inmobiliarios.

Con fecha 11 de julio de 2012, el Consejo de la CNC autorizó la fusión de RURALCAJA con CAJAMAR, CAJA RURAL, SOCIEDAD COOPERATIVA DE CRÉDITO (en adelante CAJAMAR) mediante la creación de una nueva entidad denominada CAJAS RURALES UNIDAS, SOCIEDAD COOPERATIVA DE CRÉDITO. Dicha fusión quedó definitivamente formalizada mediante escritura pública autorizada el 16 de octubre de 2012 por el Notario del Ilustre Colegio Notarial de Valencia D. XXXXXXXX. La entidad resultante sucede a

título universal en la totalidad de derechos y obligaciones a las fusionadas, que quedaron disueltas como consecuencia de esa operación sin ser liquidadas (folio 245).

b) El Colegio de Mediadores de Valencia (CMSV), según se deduce del primer escrito de denuncia, por el Convenio suscrito con RURALCAJA el 26 de enero de 2011. Posteriormente, mediante escrito de ampliación de denuncia de 29 de junio de 2012 (folio 9), ADECOSE da cuenta de la extensión del Convenio y por tanto de la denuncia, al Colegio de Mediadores de Seguros de Alicante (en adelante, CMSA) y al Colegio de Mediadores de Seguros de Castellón (en adelante, CMSC), integrados todos ellos en el CCMSCV. Sus fines esenciales, para cuya consecución colaboran con el CCMSCV, dentro de su respectivo ámbito territorial son: a) La ordenación de la profesión dentro del marco legal respectivo, en el ámbito de su competencia en beneficio tanto de la sociedad a la que sirven como de los intereses generales que le son propios, b) vigilar el ejercicio de la profesión, facilitando el conocimiento y cumplimiento de todo tipo de disposiciones legales que afecten a la misma y, c) la defensa de los intereses profesionales de los Colegiados y la representación del ejercicio de la profesión.

El CCMSCV, según sus Estatutos (folios 193 y ss.) es una corporación de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines dentro del marco de la legislación vigente. Su ámbito territorial comprende las provincias de Alicante, Castellón y Valencia y, entre sus fines, está el de representar a la profesión y a sus colegiados y defender sus intereses profesionales.

III. INFORMACIÓN RECABADA

14.- Conforme a la propuesta de archivo, del análisis de la denuncia formulada y su posterior ampliación, así como de las diligencias previas de investigación y los trámites realizados en el marco de la información reservada acordada, se desprende la siguiente información:

1) Dentro de la actividad propia de RURALCAJA se encuentra la concesión de préstamos hipotecarios. En cumplimiento de la legislación vigente la entidad exige a sus clientes la contratación de un seguro de daños del hogar que cubra al menos la pérdida del valor de tasación del inmueble hipotecado en garantía

de la devolución del préstamo. En ocasiones, este tipo de seguros son ofrecidos directamente por las propias entidades bancarias, a través de sus unidades banca-seguros, o bien indirectamente, a través de acuerdos de distribución con determinadas entidades aseguradoras.

RURALCAJA, al amparo de lo dispuesto en la Ley 26/2006, ofrece seguros de daños del hogar a sus clientes, al igual que oferta seguros generales de todo tipo (multirriesgos, pymes, accidentes, cazador, agro seguro, autos, salud, etc.) y seguros de vida (riesgo y ahorro), tal y como consta en el folio 138.

2) En las escrituras de préstamos hipotecarios firmadas por RURALCAJA se incluye desde el año 2003 una cláusula, la 9ª, que en su apartado 3 establece la obligación para la parte prestataria de tener contratado durante toda su vigencia un seguro de daños en garantía del inmueble hipotecado, en los siguientes términos:

«El/los propietarios quedan obligados a contratar un seguro contra daños e incendios y a mantenerlo vigente durante el periodo de vida del préstamo, y por cantidad coincidente con el valor de tasación a efectos del seguro que conste en la tasación. Además, también se obligan al puntual abono de los recibos correspondientes al seguro y a facilitar a la CAJA RURAL copia de las pólizas de seguros concertadas, y a justificar el pago de las primas en las fechas previstas» (folio 234).

Los clientes gozan de total libertad en cuanto a la contratación de las pólizas, pudiéndolo hacer con RURALCAJA, con un mediador o, directamente, con una compañía aseguradora.

3) Como consecuencia y correlato de la obligación de disponer de un seguro de daños, en la escritura de formalización del préstamo hipotecario se contiene una cláusula 4ª, «comisiones», que en su punto 5 (folio 274), prevé la «comisión por verificación de la adecuación del seguro de daños de la finca hipotecada por cambio de póliza.» Literalmente indica esta cláusula que:

«Cada vez que, a iniciativa del hipotecante, se produzca un cambio de la póliza que asegure los riesgos previstos en la presente escritura sobre las fincas que se hipotecarán, aun cuando ello no implique cambio de compañía aseguradora, RURALCAJA percibirá una comisión máxima de 120 euros, en contraprestación al

servicio de verificación de la adecuación del clausulado de la nueva póliza a las condiciones señaladas en el citado pacto».

RURALCAJA no cobra comisiones o tasas a sus clientes que contraten a través de ella el seguro de daños del hogar (folio 138). El cobro de la comisión se realiza única y exclusivamente cuando RURALCAJA tiene que verificar, a través de sus empleados, que la póliza del seguro de daños cubre debidamente el principal y los intereses del préstamo con garantía hipotecaria (folio 139). Dicha verificación, cuando la efectúa RURALCAJA, no se documenta ni instrumentaliza. No se aplica la comisión a seguros distintos de los seguros de daños del hogar, ni tampoco cuando no hay modificación de seguro (folio 233).

4) En noviembre de 2010 RURALCAJA dirigió una carta a los clientes que habían suscrito con ella un préstamo hipotecario a partir del año 2003 (a excepción de aquellos clientes con préstamos del Ministerio de Fomento, las hipotecas sobre bienes que no exigen seguro y las que se encuentran en estado *dudoso* y *fallido*, además de las que tenían un capital pendiente inferior a 6.000 euros) en los siguientes términos (folios 53 y 143):

«Nos ponemos en contacto con usted para informarle que, en atención a lo previsto en los Reales Decretos de 2 de agosto de 1991, 685/1982, de 17 de marzo y 716/2009, de 24 de abril, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado hipotecario, como titular de un préstamo hipotecario suscrito con nuestra Entidad, y en virtud de lo acordado en su escritura, deberá tener asegurado contra daños, en todo momento, el inmueble hipotecado, así como designar a Ruralcaja como entidad beneficiaria en caso de que se derive un siniestro sobre dicho inmueble.

Por este motivo, le rogamos acuda a su oficina antes del próximo 10 de diciembre del presente año, con su póliza de seguro en vigor con la cláusula de beneficiario a favor de Ruralcaja y el último recibo pagado, para proceder a verificar las condiciones de su póliza. Tal y como tiene pactado en su escritura, esta verificación llevará asociado un coste.

Para cualquier duda sobre el particular puede ponerse en contacto con su oficina habitual.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

CAJA RURAL DEL MEDITERRÁNEO, RURALCAJA, S.Coop.De Crédito.».

La verificación de las pólizas, con carácter masivo para todos los clientes, se empezó a realizar a partir de noviembre de 2010 y la comisión por verificación sólo se exigió desde esta fecha y exclusivamente durante 2011. Según afirma RURALCAJA, con anterioridad a noviembre de 2010, si bien existía la posibilidad del cobro de la comisión, de acuerdo con las minutas de préstamo hipotecario, ésta no se cobraba de forma graciable por RURALCAJA, y durante 2012, cuando se realizó verificación, igualmente no se cobró comisión alguna (folio 234). Así, desde noviembre de 2010 y durante 2011 se verificaron por la entidad 3.894 pólizas de seguro, mientras que por parte de los Colegios de Mediadores de Seguros de Valencia y Castellón se aportaron 1.011 certificados. En ningún caso se llevó a cabo verificación por terceros distintos de los anteriores (folio 235).

El CCMSCV, al ser preguntado por el total de certificaciones emitidas por los Colegiados de la Comunitat Valenciana, facilitó la tabla contenida en el folio 216 que arroja datos contradictorios con los anteriormente expuestos: se reconocen un total de 397 certificados emitidos en los tres Colegios en 2011 y 99 en 2012.

Con motivo de la carta remitida por RURALCAJA a sus clientes, ADECOSE planteó una consulta ante la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (en adelante, DGSFP) del Ministerio de Economía y Hacienda (folio 52), cuestionando el hecho de que el acreedor hipotecario tuviese la condición de beneficiario directo en caso de siniestro del inmueble hipotecado. En el seno del procedimiento de investigación que inició la DGSFP y por haber cedido su red RURALCAJA, se concedió audiencia a RGA Mediación, Operador de Banca-Seguros vinculado, S.A., que en su descargo señaló en síntesis que (folios 60, 61 y 140):

- La carta remitida por RURALCAJA debe enmarcarse en el contexto de la actividad bancaria que realiza en su condición de entidad crediticia, y viene amparada por la libertad contractual de las partes. No estamos por tanto ante una actividad de mediación.
- Que la actividad de verificación nada tiene que ver con la actividad de mediación de seguros, y no puede entenderse como un servicio de asesoramiento en materia de seguros, sino una simple comprobación, fundamentada en la relación entre la entidad de crédito y su cliente, en

base a las obligaciones asumidas por éste en su escritura de préstamo hipotecario.

- Que dicha verificación consiste en comprobar (folios 61 y 140)¹:
 - a) Tener vigente una póliza de seguro de daños del inmueble hipotecado cualquiera que sea la entidad aseguradora.
 - b) Que dicha póliza de seguros está suscrita por el valor de tasación del inmueble a efectos de seguro.
 - c) Que se sujeta a las obligaciones asumidas por el prestatario en la propia escritura de préstamo hipotecario.
 - d) Que se cumplen los requisitos para poder titularizar el préstamo conforme a las exigencias del artículo 8 de la Ley 2/1981, de 25 de marzo, Reguladora del Mercado Hipotecario, artículo 10 del real Decreto 716/2009, de 24 de abril y demás normativa de aplicación.
- Que la comisión pactada contractualmente por la verificación del seguro es una comisión bancaria y no aseguradora, que cumple los requisitos de los artículos 1091 y 1255 del CCiv., está publicada por la Caja y comunicada y autorizada por el Banco de España, ajustándose a la legalidad vigente (Circular BdE 8/1990, de 7 de septiembre y Orden de 12 de diciembre de 1989) y se cobra con independencia de quien sea el asegurador.

Finalmente, en fecha 3 de noviembre de 2011, la DGSFP puso en conocimiento de ADECOSE que había dado traslado de la denuncia al Banco de España para conocer su parecer, y que éste presentó escrito en fecha 15 de julio de 2011 en el que indicaba que (folio 99):

«(...) Por tanto la comprobación de sí las nuevas condiciones de la póliza de seguro, o de la nueva póliza de seguro, se ajustan a lo pactado en el correspondiente contrato de préstamo o crédito hipotecario, es una actividad que realizaría la entidad de crédito en el ámbito del contrato de préstamo o de crédito, y por ello entendemos

¹ Preguntada RURALCAJA sobre el contenido de la verificación se pronuncia en el mismo sentido señala (folio 233)

que la comisión de verificación de la adecuación del seguro de daños de la finca hipotecada por cambio de póliza responde a un servicio bancario.»

Con fundamento en dicho informe la DGSFP, sin pronunciarse expresamente sobre el asunto, resolvió la no incoación y el archivo del expediente.

Sin embargo, ADECOSE consideraba que la práctica se enmarca dentro de la oferta de prestación de servicios de mediación de seguros a nivel nacional y que la firma del Convenio representa una notable limitación a la oferta de servicios de mediación de seguros en la provincia de Valencia para aquellos mediadores que no pertenecen al citado Colegio provincial (folios 16-18).

5) Según el Boletín número 339 del diario *Carta del Seguro*, la Asociación de Corredores de Seguros de la Comunitat Valenciana (ACS-CV) solicitó al Presidente de RURALCAJA el cese de los requerimientos a los clientes con hipotecas para que presenten nuevamente su póliza de seguro. Indica la noticia que (folio 103): *«las oficinas de la caja llevan desde noviembre urgiendo a sus clientes a que se personen con sus pólizas ligadas a préstamos para revisarlas, informándoles de que dicho trámite les generará un cargo de 120 euros por gastos de verificación, salvo que contraten a través de ellos el seguro, en cuyo caso no les será cobrado este importe. La asociación de corredores entiende que la acción pretende intervenir en la intermediación de las pólizas de sus clientes, con la excusa de no poseer la documentación requerida».*

En el boletín número 344 de ese mismo diario (folio 108) se da cuenta de lo siguiente: *«Ruralcaja no cobrará 120 euros a sus clientes si realizan la verificación de seguros vinculados a préstamos hipotecarios a través de un corredor colegiado. Tras las quejas recibidas, la Junta Directiva del Colegio de Mediadores de Valencia emprendió acciones contra esta situación, que consideraba “injusta y abusiva”. Tras reunirse con la dirección de la caja, los mediadores han alcanzado un acuerdo por el que se retirará este cobro a los clientes que soliciten este servicio a mediadores colegiados o asesores y técnicos autorizados. Anteriormente, también ADECOSE y ACS-CV emprendieron acciones frente a esta práctica.»*

De todo ello se deduce un malestar entre los profesionales de la mediación de seguros ante la práctica de RURALCAJA de cobrar una comisión por verificar la vigencia y términos de las pólizas de seguros de daños sobre bienes sujetos a una hipoteca por ella concedida. Este malestar fue puesto de manifiesto tanto por ACS-CV

como por ADECOSE y, también, por el CMSV, si bien éste último fue el primero en buscar una solución consensuada, gratuita y favorable para los intereses de sus clientes.

6) Como consecuencia del cobro por parte de RURALCAJA a sus clientes de la citada comisión de verificación cuando no tuviesen suscrita con ella el meritado seguro de daños, los Colegios de Mediadores de Seguros de la Comunitat Valenciana y el CCMSCV recibieron múltiples y generalizadas denuncias y protestas de sus colegiados porque aparentemente y según afirman *«con la excusa de revisar las pólizas de seguros vinculadas a dicho préstamo hipotecario»* se estaría poco menos que obligando a sus clientes (a los de los mediadores) *“a rescindir la póliza suscrita y suscribir una nueva con la entidad en los términos impuestos por Ruralcaja y además cobrarles 120 € como contraprestación al servicio de verificación, que se condonaba si se cambiaba el cliente de compañía»* (folio 182). Es cuando tanto el CMSV, el 26 de enero de 2011, como el Colegio de Mediadores de Seguros de Castellón, el 8 de abril de 2011, suscribieron sendos convenios, posteriormente superados por otro de fecha 16 de febrero de 2012 que actualmente sigue en vigor (folios 127 a 131), en cuya virtud se reconoce la idoneidad de los mediadores de seguros colegiados pertenecientes a los Colegios de Mediadores de Seguros de Alicante, Castellón y Valencia, componentes todos ellos del CCMSCV, para verificar las pólizas de seguro de sus clientes *“o aquellos otros que lo soliciten”* (entiéndase en este último caso clientes de Ruralcaja, folio 183, último párrafo, línea 3). Con ello se pretendía evitar que dichos clientes tuviesen que pagar a la entidad 120 € y también, la consecuencia que sí pudiera ser gravosa para los intereses de los mediadores colegiados: que sus clientes, para eludir el citado pago, instasen la rescisión de las pólizas mediadas por ellos para contratar los seguros ofrecidos por la entidad bancaria.

Señala el CCMSCV, en definitiva, que con la firma del convenio denunciado se consiguen los siguientes objetivos (folio 184):

- a) Proteger a los consumidores y su libertad de contratación frente a la actuación de una entidad financiera.
- b) Evitarles el coste de 120 € en todo caso establecido en el clausulado de la hipoteca por la comprobación del seguro de daños.

- c) Ayudar, dentro de las competencias de este Consejo y sus Colegios, a la libre competencia en el mercado asegurador.
- d) Velar por los intereses de la profesión de la mediación dentro de las limitaciones y competencias de éste Colegio (sus colegiados, no pudiendo, ni debiendo representar a quien no lo es).

7) El Convenio actualmente en vigor fue firmado con fecha 16 de febrero de 2012 entre RURALCAJA y el CCMSCV, e incluye a los Colegios de Alicante, Castellón y Valencia. En este convenio se acuerda, cláusula 1.2, que *«los mediadores de seguros colegiados en cualquiera de los colegios mencionados emitirán gratuitamente certificaciones que validen la idoneidad conforme a las exigencias legales de las pólizas suscritas para asegurar los daños de las fincas hipotecadas por RURALCAJA. Dichas pólizas cubrirán, al menos, el valor de tasación del bien asegurado.»*

Para la validez de la certificación, que se reitera es gratuita, el mediador deberá aportar justificante de pertenencia al Colegio correspondiente expedido por dicho Colegio, y su firma deberá estar reconocida por RURALCAJA. Dicha certificación será expedida de acuerdo con las competencias, facultades y responsabilidades propias del mediador de seguros que la expida.

El mediador que deba emitir una certificación en beneficio de uno de sus clientes se dirigirá a su Colegio correspondiente, que le expedirá justificante de pertenencia a la Corporación de derecho público de que se trate. Dicho justificante tiene un año de validez y no tiene coste para el mediador, y deberá hacerlo valer cada vez que actúe ante RURALCAJA verificando un seguro de daños de su cartera (folio 187).

No existe un procedimiento establecido para la distribución de las verificaciones de seguros, ni en el seno de los Colegios ni por parte de Ruralcaja. Los colegiados actúan a solicitud de sus clientes cuando éstos deben acreditar ante Ruralcaja la existencia de un seguro de daños. Es entonces cuando el mediador se dirige a su Colegio para que justifique su pertenencia a la Corporación y, posteriormente, efectúa la verificación y la aporta a Ruralcaja (al director, apoderado o gestor comercial, folio 237), todo ello gratuitamente, con el fin de evitar costos, pagos, comisiones o eventuales cambios de póliza (folio 188).

El mediador presenta tantos certificados como seguros verifica y debe entregar el original del mismo firmado por él, sin que sea menester que se legitime notarialmente su firma.

En efecto, de concurrir todas las circunstancias señaladas en los párrafos anteriores, según la cláusula 1.4. del Convenio, *«Ruralcaja dará por buenas estas certificaciones si cumplen los requisitos formales y materiales antes indicados, entendiéndose con ello cumplida la obligación del cliente al que la certificación se refiera, pactada en la escritura de préstamo hipotecario, y absteniéndose de verificar por sí misma las condiciones de aquella póliza, no devengándose con ello la comisión pactada en la escritura de préstamo hipotecario por la prestación de este servicio.»*

Preguntado el CCMSCV sobre los beneficios que reporta a los colegiados el Convenio, señala que no consta que con su aplicación se haya producido contratación alguna de nuevas pólizas de seguro básico del hogar, *«antes al contrario, a pesar de la existencia del convenio, los clientes de los mediadores muy probablemente, en muchas ocasiones, opten por resolver la póliza de seguro existente y asumir una nueva póliza según la propuesta y condiciones efectuada por Ruralcaja, en evitación de pérdida de otras ventajas o compensaciones complementarias del préstamo hipotecario.»* (folio 189)

RURALCAJA, al ser preguntada sobre este Convenio, indica que el mismo no implica que los Colegios firmantes tengan exclusividad para realizar las verificaciones, sino que *«si para Ruralcaja cualquier otra asociación de mediadores de seguros es merecedora de su confianza para la verificación de las pólizas de seguros de daños del hogar vinculados a los préstamos hipotecarios, no tiene ningún inconveniente en firmar idénticos convenios con las mismas»* (folio 236). Del mismo modo, el CCMSCV indica que *«ni el convenio excluye la firma de otros convenios por parte de RURALCAJA ni este Consejo, ni los Colegios que pertenecen al mismo, impiden, ni puede impedir que otras Asociaciones, Colegios o Consejos de Colegios firmen sus propios convenios. Ante al contrario, su deseo y voluntad, en beneficio del consumidor y la claridad del sector en cuanto a la defensa de la competencia, ya que impera el principio de libertad de mercado y contratación, es que cuantas más entidades con capacidad para suscribir este tipo de convenios lo hicieran, sería mejor para el consumidor y para la preservación de lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.»* (folio 187)

A fecha de hoy no se ha suscrito ningún otro Convenio de similares características con ningún otro colectivo, pero tal posibilidad no se descarta. A requerimiento de la DI señaló Cajas Rurales Unidas, SCC (hablando también en nombre de la antigua RURALCAJA) que se avendría a firmarlo con «*todas aquellas asociaciones, corporaciones, colegios profesionales, que estén legalmente constituidos, y que sea suficientemente representativos del sector en el que actúan, y que se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y con la Seguridad Social, y en el que, en virtud de la actividad de verificación que se les solicita, desempeñen sus asociados o colegiados su actividad profesional en el mundo del seguro.*» (folio 236)

ADECOSE nunca se dirigió a RURALCAJA, ni por escrito ni verbalmente, solicitando la firma de un convenio análogo «*ya que si hubiera sido así, con toda seguridad, si se cumplían los requisitos antes dichos, no habría habido inconveniente para la firma del Convenio con ADECOSE, al igual que hizo con los citados Colegios de Mediadores de la Comunidad Valenciana, que por el contrario, sí que se dirigieron a Ruralcaja solicitando la firma de un Convenio para evitar el cobro de la citada comisión a los clientes de sus colegiados.*»

8) Los mediadores de seguros colegiados de Valencia, Castellón y Alicante no ejercen actividad alguna de mediación de productos de RURALCAJA. Simplemente, y sobre todo respecto de las pólizas de seguros de daños de hogar que han mediado, efectúan la verificación de su idoneidad cuando se trata de inmuebles hipotecados en favor de RURALCAJA, en los términos descritos. Además y de acuerdo a los términos de la cláusula 1.1. del convenio, informa el CCMSCV que cualquier cliente de RURALCAJA, aun en el caso de no ser cliente de los mediadores colegiados, puede solicitar el certificado de idoneidad de su póliza, sin coste. No puede informar, no obstante, de cuántos de estos casos se hayan podido dar, pues no es información de la que dispongan los Colegios, dado que se limitan éstos a emitir el certificado de colegiación (folios 272).

9) Preguntada RURALCAJA sobre si puede directamente dirigirse a las compañías de seguros para la verificación, contesta que es una posibilidad, dentro de lo que son las relaciones jurídicas bilaterales con sus clientes (folio 233). Adicionalmente informa de que de la previsión del artículo 10 del Real Decreto 176/2009, de 24 de abril no se infiere que la Compañía Aseguradora tenga la

obligación de verificar que la suma asegurada coincida con el valor de tasación del bien asegurado y no la realizaban.

10) La evolución en el número de colegiados de los Colegios de Mediadores de Seguros de Alicante, Castellón y Valencia ha sido negativa en los últimos cuatro años con descensos del 3,24%, 6,42% y 7,3%, respectivamente (folios 271-272).

11) RURALCAJA operaba básicamente en el ámbito autonómico, a pesar de tener la consideración de Caja Rural de ámbito nacional. Informa de que la actividad de las oficinas localizadas fuera de la Comunitat Valenciana, podría suponer en conjunto, respecto al total de la masa crediticia, en torno a un 3%. En consecuencia, en el ámbito autonómico, la cuota de mercado de la inversión crediticia de RURALCAJA, que incluye los préstamos con garantía hipotecaria, personal y sector privado y público, se situaría en período 2008-2012 entre un 4% y un 4,4%, de acuerdo con la información aportada por esta entidad. Sobre un 63,5% de la totalidad de la cartera crediticia de RURALCAJA corresponde a préstamos con garantía hipotecaria.

IV. EL MERCADO DE REFERENCIA

15.- A fin de poder valorar adecuadamente los hechos objeto de denuncia desde la óptica de la LDC, es necesario situar las conductas desarrolladas por los denunciados en un mercado relevante o de referencia, tanto del producto como geográfico.

16.- Para la denunciante, los hechos objeto de análisis quedan enmarcados en el segmento de prestación de servicios de mediación de seguros, incluyendo aquellos mediadores definidos como tales en la Ley de mediación (agentes de seguros, agentes vinculados o exclusivos, o intermediarios como bancos y corredores de seguros), concretamente en la prestación de servicios de mediación sobre seguros de daños básicos del hogar. La verificación de la existencia de un seguro de daños que cumpla los requisitos legalmente exigidos a los inmuebles sobre los que se constituya una hipoteca sería, a su juicio, una actividad de mediación de seguros. Desde esa perspectiva, considera además que el mercado se extiende a un ámbito nacional y lo sustenta en las diferencias legales y regulatorias aún existentes entre los

ordenamientos jurídicos de los distintos Estados Miembros de la Unión Europea, así como a las preferencias de los clientes al contratar a un mediador dentro de su territorio nacional (folio 17 y 19 a 20).

17.- Por el contrario, tanto para RURALCAJA (posteriormente Cajas Rurales Unidas, Sociedad Cooperativa de Crédito) como para RGA Mediación, Operador de Banca-Seguros vinculado, S.A. dicha verificación se enmarca en la relación contractual crediticia y, por tanto, en el mercado de los productos y servicios financieros (folios 61 y 139).

18.- Para delimitar el mercado en este caso, resulta determinante atender a la oferta de los servicios de verificación. Esta actividad no se halla reservada con carácter exclusivo a los agentes, corredores y mediadores de seguros, pudiendo ser prestada por profesionales ajenos a la misma. Tal circunstancia impide su calificación como producto de naturaleza aseguradora o propio del mercado del seguro. La actividad de verificación consiste en la comprobación del contenido de la póliza de seguro con posterioridad a su contratación, y no en la distribución mediata de productos de seguros reservada a los mediadores consistente en la presentación, propuesta o realización de trabajos previos a la celebración de un contrato de seguro, o de celebración de estos contratos, así como la asistencia en la gestión y ejecución de dichos contratos, en particular en caso de siniestro (art. 2 Ley 26/2006, de 17 de julio, de mediación de seguros y reaseguros privados).

19.- Por otro lado, el Banco de España consideró el 15 de julio de 2011 que la comisión de verificación se cobra como contraprestación de un servicio bancario propio de la relación entre el cliente y la entidad. Ciertamente, la verificación de la póliza del seguro sólo tiene sentido por su vinculación al préstamos hipotecario.

20.- Por tanto, y en consonancia con la propuesta de al Subsecretaría, esta Comisión estima que la actividad de verificación se inserta en el mercado de productos y servicios bancarios. Cuestión distinta son los efectos que indirectamente el cobro de esa comisión bancaria pueda producir en mercados conexos, como el de los seguros.

21.- El mercado geográfico viene delimitado por la zona en la que las empresas afectadas desarrollan actividades de suministro de los productos y de prestación de los servicios de referencia, en la que las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas e interactúan entre sí. En el presente caso el mercado, tal y como señala la Subsecretaría, se circunscribe a la Comunitat

Valenciana, dado que los firmantes del Convenio operan en un ámbito que no excede el regional.

V. FUNDAMENTOS DE DERECHO

22.- De conformidad con el art. 26.2.h) del Decreto 188/2012, de 21 de diciembre, en relación con el art. 49.3 y Disposición Adicional Octava de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, y 27 de su Reglamento (Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero), la Subsecretaría ha acordado proponer a la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana la no incoación de procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones, cuando considere que no hay indicios de infracción en las conductas analizadas.

23.- Por consiguiente, la presente Resolución tiene por objeto determinar si la propuesta de archivo formulada por la Subsecretaría es conforme a derecho, por cuanto en las actuaciones realizadas por el órgano instrucción no se observan indicios racionales de infracción del art. 1 LDC.

24.- Es objeto de la denuncia la infracción del art. 1.1 LDC mediante el convenio suscrito por CCMSCV y RURALCAJA (actualmente, Cajas Rurales Unidas, SSC). A través de dicho convenio las partes acuerdan la gratuidad de las certificaciones relativas a la vigencia de una póliza de seguros de daños de hogar sobre los bienes que actúan como garantía hipotecaria en favor de RURALCAJA, así como sobre la vigencia de una cláusula que designe como beneficiario de la póliza a esa entidad, cuando tales certificaciones sean emitidas por mediadores de seguros colegiados en alguno de los Colegios profesionales de mediadores de seguros de la Comunidad Valenciana. Según la denunciante, la infracción del art. 1.1 LDC resulta de la «*posición desventajosa e injusta para el resto de mediadores que no están colegiados en Valencia*».

25.- La LDC califica como conductas colusorias los distintos modos de concertación empresarial que tengan por objeto, produzcan o puedan producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia (art. 1 LDC). A efectos de la Ley, se entiende por empresa cualquier persona o entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación (Disp. Adic. 4ª LDC). En el mismo sentido se pronuncia la jurisprudencia

comunitaria (STJCE de 23 de abril de 1991, *Höfner y Elser*, C-41/90, apdo. 21, y STJCE de 16 de marzo de 2004, *AOK-Bundesverband y otros*, C-264/01, C-306/01, C-354/01 y C-355/01, apdo. 46).

26.- Tanto RURALCAJA como CCMSCV son empresas en el sentido de la LDC, por lo que ambas caen bajo su ámbito subjetivo de aplicación. RURALCAJA es una entidad de Derecho privado, con personalidad jurídica, que explota una actividad económica para el mercado, concretamente en el sector bancario y financiero. Por su parte, CCMSCV, aun siendo una corporación de Derecho público, no queda exenta de la aplicación del Derecho de la Competencia cuando actúe como ente privado incidiendo en el mercado (en este sentido y entre otras, Res. CNC de 14 de abril de 2009, exp. 639/08, *Colegio Farmacéuticos Castilla-La Mancha*, Res. CNC de 20 de enero de 2011, exp. S/0196/09, *Colegio Notarial Asturias*; Sentencia Audiencia Nacional de 18 de febrero de 2009, recurso 327/2006, *Ambulancias Ourense*; Sentencia Audiencia Nacional de 6 de junio de 2012, recurso 283/2009).

27.- Por lo que se refiere al tipo de concertación, el convenio suscrito por CCMSCV y RURALCAJA es un contrato de colaboración entre dos empresas.

28.- El convenio, en tanto que concertación de voluntades, encaja en el concepto de acuerdo entre empresas del art. 1.1 LDC. En primer lugar, procede examinar si el mismo tiene *por objeto* la restricción o falseamiento de la competencia. Para ello debe analizarse el contenido del acuerdo y la finalidad que objetivamente persigue, así como el contexto económico y jurídico en que se inscribe (vid. STJCE de 8 de noviembre de 1983, *IAZ y otros/Comisión*, ass. 96/82 a 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 y 110/82, apdo. 25; STJCE de 20 de noviembre de 2008, *Beef Industry Development Society y Barry Brothers*, C-209/07, apdos. 16 y 21; STJCE de 6 de octubre de 2009, *GlaxoSmithKline Services Unlimited*, ass. C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P y C-519/06 P, apdo. 58).

29.- Por lo que se refiere al contenido, la colaboración entre las empresas denunciadas consiste en el reconocimiento por parte de RURALCAJA de las aptitudes de los colegiados en alguno de los CCMSCV en la labor de verificación de los seguros en los que ellos intervinieron como mediadores (cláusula 1 del convenio, folio 129).

30.- En cuanto a su finalidad objetiva, los antecedentes del propio convenio expresan que las partes consideran conveniente suscribirlo «con el fin de velar y potenciar las buenas prácticas dentro del ámbito del sector del seguro» (folios 128 y

129). Se trata de una mera declaración genérica que poco indica sobre el propósito inmediato del convenio. El CCMSCV justifica el acuerdo en la protección de los clientes de sus colegiados (consumidores) para que puedan mantener sus pólizas sin coste adicional alguno (vid. contestación al requerimiento de la Subsecretaría, folio 371). Por su parte, RURALCAJA declara que con esta clase de convenios pretende que otros profesionales verifiquen las pólizas de seguros y certifiquen que éstas se adaptan a las cuantías fijadas en los préstamos hipotecarios (vid. contestación al requerimiento de la DI, folio 140).

En realidad, el convenio persigue racionalizar el funcionamiento de los respectivos servicios de ambas partes. Los Colegios de mediadores de seguros evitan que las pólizas vigentes concertadas por sus colegiados corran el riesgo de ser rescindidas. Por su parte, en el caso de RURALCAJA se externaliza la labor de comprobación de la vigencia y de los términos de la póliza suscrita con una compañía de seguros ajena a su grupo empresarial (concretamente, deben observar si la cobertura del riesgo del bien hipotecado/asegurado alcanza la totalidad del préstamo hipotecario y si RURALCAJA figura como beneficiario), que de otro modo deberían desarrollar sus empleados. Hay que tener en cuenta que los mediadores colegiados que certifican asumen la responsabilidad de la veracidad de la declaración (vid. cláusula 1.3, folio 130). En este sentido, es relevante la obligación legal de los mediadores de disponer de un seguro de responsabilidad civil profesional o de cualquier otra garantía financiera, o bien de acreditar que todas y cada una de las entidades aseguradoras con las que vaya a celebrar un contrato de agencia de seguros asumen la responsabilidad civil profesional derivada de su actuación como agente de seguros vinculado, de tal manera que queden cubiertas las responsabilidades que pudieran surgir por su negligencia profesional (art. 21.3.h) Ley 26/2006, de 17 de julio, de mediación de seguros y reaseguros privados).

Esta cuestión incide directamente en la regulación de la profesión de mediador de seguros. Para acceder lícitamente a la misma, la legislación exige la previa inscripción en el Registro administrativo especial de mediadores de seguros, corredores de reaseguros y de sus altos cargos, adscrito a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (art. 6.4 Ley 26/2006). La inscripción está condicionada al cumplimiento de una serie de requisitos, entre ellos, la cobertura de responsabilidad por negligencia profesional.

Por otro lado, sólo pueden incorporarse a los Colegios de mediadores

de seguros quienes previamente figuren inscritos en el Registro (art. 64 Ley 26/2006). Así pues, la certificación del Colegio profesional sobre la colegiación del mediador de seguros aporta a RURALCAJA la certeza de que el profesional está inscrito en el Registro y, por ende, que cumple con las garantías suficientes para asumir las responsabilidades sobre la declaración de idoneidad de la póliza de seguro en la que RURALCAJA debe figurar como beneficiaria.

31.- Conforme a lo expuesto, ni el contenido ni la finalidad objetiva del convenio constituyen un acuerdo colusorio.

32.- En todo caso, es cierto que en el análisis de las restricciones por el objeto, las autoridades de la competencia pueden tener en cuenta la intención de las partes (vid. STJCE de 8 de noviembre de 1983, *IAZ y otros/Comisión*, ass. 96/82 a 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 y 110/82, apdos. 23-25). Sin embargo, de conformidad con los antecedentes que obran en el expediente, no hay indicios suficientes que revelen un propósito colusorio. Es más, la propia denunciante reconoce que desconoce los beneficios que el convenio puede reportarle a RURALCAJA (folio 11). Tampoco esta Comisión aprecia la existencia de ventajas concurrenciales en favor de RURALCAJA.

33.- Dado que el acuerdo no implica ni propende a una limitación directa de la libertad de actuación económica, debe analizarse si, no obstante, tiene *efectos restrictivos* en dicha libertad y, por ende, en la competencia. Para ello hay que detenerse en las consecuencias que puede tener sobre otros mediadores y compañías de seguros (que no son parte del acuerdo) y sobre los consumidores.

34.- En primer lugar, debe afirmarse que el convenio no supone una restricción a la iniciativa económica del resto de profesionales de los seguros. Lo sería si el mismo contemplara una cláusula de exclusividad en el sentido de que sólo los colegiados en CCMSCV pudieran sustituir la labor de verificación de los empleados de RURALCAJA, impidiendo la prestación de este servicio a terceros. Ciertamente, en tal caso, no habría una justificación lícita. RURALCAJA necesita que se le acredite que el mediador cumple con los requisitos legales de acceso a la profesión (capacitación profesional, honorabilidad y capacitación financiera), especialmente los referidos a la suscripción de un seguro de responsabilidad civil profesional o cualquier otra garantía financiera que cubra las responsabilidades que pudieran surgir por negligencia profesional (art. 21.3 Ley 26/2006). Se trataría, en este caso, de los perjuicios derivados de una certificación errónea sobre la idoneidad de la póliza de seguro por lo

que se refiere a la cobertura de los riesgos sobre el bien hipotecado, así como sobre el beneficiario. Todos los colegios profesionales de mediadores pueden aportar esta información, dado que para estar colegiado, hay que estar inscrito en el registro (art. 64 Ley 26/2006). Por lo que se refiere a las asociaciones de profesionales mediadores, la Ley 26/2006 no las contempla. Cabe presumir que también ellas están en disposición de acreditar que sus asociados están inscritos en el registro, si, por ejemplo, sus estatutos contemplan que para formar parte de la asociación el mediador tiene que estar previamente inscrito como tal en el registro administrativo.

En todo caso, el convenio no contempla la exclusividad en favor de los colegios de CCMSCV. Por otro lado, la denunciante (ADECLOSE) en ningún momento menciona que intentara suscribir un convenio similar con RURALCAJA y que le fuera denegado. Es más, la propia RURALCAJA ha declarado no tener inconveniente en firmar idénticos convenios con otras asociaciones de mediadores de seguros (folio 236). Una negativa injustificada por parte de RURALCAJA podría suponer un trato discriminatorio y restrictivo de la competencia. Pero no es éste el escenario.

35.- En segundo lugar, el convenio tampoco supone un perjuicio para los consumidores, quienes se benefician en el sentido de no verse compelidos a modificar su póliza de seguros en el caso de que la tuvieran contratada a través de algún mediador colegiado en alguno de los colegios de CCMSCV, con el objeto de evitar el cobro de una nueva comisión de verificación. Por otro lado, los hipotéticos clientes de mediadores pertenecientes a otros colegios profesionales no sufren un trato desigual por la existencia misma del convenio, sino por la ausencia de convenios idénticos o similares con los demás colegios profesionales de mediadores de seguros o con asociaciones de estos profesionales (téngase en cuenta que la colegiación no es obligatoria para el ejercicio de la profesión), como consecuencia de su inactividad negociadora. Situación ésta fácilmente remediable, a tenor de las declaraciones de RURALCAJA.

36.- De todo lo expuesto se deduce la inexistencia indicios racionales de infracción del art. 1 LDC, por lo que la propuesta de archivo formulada por la Subsecretaría es conforme a derecho.

Conforme a lo expuesto, considerando que en atención al artículo 1.2.a) del

Reglamento sobre composición y funcionamiento de la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana, aprobado por Decreto 50/2012, de 23 de marzo, del Consell, corresponde a esta Comisión resolver los procedimientos sancionadores que tengan por objeto las infracciones tipificadas en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana

HA RESUELTO

Declarar la no incoación de procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones, por considerar que no hay indicios de infracción en las conductas analizadas.

Comuníquese esta Resolución a la Subsecretaría y notifíquese a las partes interesadas, haciéndoles saber que, de acuerdo con el artículo 48.1 LDC, no podrá interponer en contra ningún recurso en vía administrativa, y que podrá interponer únicamente recurso contencioso-administrativo de acuerdo con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Valencia, 6 de noviembre de 2013

El Presidente
Francisco González Castilla

La Vocal
María José Vañó Vañó

La Vocal
María Estrella Solernou Sanz

