

Roj: SAN 1206/2003
Id Cendoj: 28079230062003100161
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 6
Nº de Recurso: 27/2002
Nº de Resolución:
Procedimiento: Recurso contencioso-administrativo
Ponente: MARGARITA ROBLES FERNANDEZ
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

Madrid, a diecisiete de septiembre de dos mil tres.

Vistos los autos del recurso contencioso administrativo nº 6/27/02 que ante esta Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, ha promovido la Procuradora D^a MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ REIJEIRO en nombre y representación de ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS BANCARIOS (AUSBANC), frente a la Administración General del Estado, representada por el Sr. Letrado del Estado, siendo codemandado CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID contra Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 21 de Noviembre de 2001, (que después se describirá en el primer fundamento de Derecho) siendo Magistrado Ponente la Ilma. Sra. D^a MARGARITA ROBLES FERNÁNDEZ.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el recurrente expresado se interpuso recurso contencioso administrativo, mediante escrito presentado el 16 de Enero de 2002, contra la resolución antes mencionada, acordándose su admisión por Providencia de 21 de Enero de 2002, con publicación en el B.O.E. del anuncio prevenido por la Ley y con reclamación del expediente administrativo.

SEGUNDO.- En el momento procesal oportuno, la parte actora formalizó demanda, mediante escrito presentado el 12 de Marzo de 2002, en el cual, tras alegar los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando la estimación del recurso, con la consiguiente anulación de los actos recurridos.

TERCERO.- El Sr. Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito presentado el 26 de Noviembre de 2002, en el cual, tras alegar los hechos y los fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó suplicando la desestimación del presente recurso. La codemandada también solicitó la inadmisibilidad del recurso interpuesto o su desestimación.

CUARTO.- No habiéndose solicitado el recibimiento a prueba, se dio traslado para formalizar conclusiones a la parte actora, y, después, al Sr. Abogado del Estado y codemandada, quienes las evacuaron en sendos escritos, en los que reiteraron sus respectivos pedimentos.

QUINTO.- Por providencia de esta Sala, se señaló para votación y fallo de este recurso el día 16 de Septiembre de 2003, en el que se deliberó y votó, habiéndose observado en la tramitación las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Se interpone Recurso contencioso administrativo contra Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 21 de Noviembre de 2001, en que se desestima el recurso interpuesto por la Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios contra el Acuerdo del Secretario General de Política Económica y Defensa de la Competencia, de fecha 21 de Diciembre de 2000, por el que se archivó la denuncia formulada por la Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios contra la entidad de crédito Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid, por supuestas prácticas prohibidas por el Art. 1 de la Ley de Defensa de la Competencia. Tres vocales formulan voto particular considerando que el recurso hubiera debido ser estimado..

Son hechos a considerar, que el 7 de Junio de 2000 la Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios denunció ante el Servicio a la entidad de crédito Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid (CAMPM) por infringir la Ley de Defensa de la Competencia. Se basaban para ello en que:

"- Las entidades bancarias, con carácter general, y en concreto la CAMPM, subordinan la concesión de los préstamos hipotecarios a la suscripción de una póliza de seguro de vida o amortización de crédito con una entidad aseguradora perteneciente a su mismo grupo empresarial y en la que el beneficiario de dicho seguro es la entidad prestamista, lo que a juicio del denunciante supone infracción del Art. 1.1.e) de la LDC"

Seguía añadiendo que:

"- Con dicha práctica no sólo se priva al usuario de elegir la compañía con la que contratar la póliza del seguro de vida, sino que además la entidad prestamista, la CAMPM, cuando se trata de una póliza suscrita con Caja Vida Madrid (CVM), con la que tiene intereses comunes, utiliza en el caso de tener que ejecutar la garantía hipotecaria otras vías distintas de las del reclamo a la compañía de seguros (reclamación a avalistas o herederos), lo que hace el seguro ineficaz para el usuario, colocando además a los operadores económicos que han quedado excluidos del mercado, las otras compañías de seguros, en una situación de desventaja, lo que a juicio del denunciante supone una infracción del Art. 1.1.d) de la LDC".

El Secretario General de Política Económica y Defensa de la Competencia dictó un Acuerdo el 21 de Diciembre de 2000, en el que se declaraba la procedencia del archivo de la denuncia, al entender que no se observaban indicios de la existencia de conductas prohibidas por la LDC.

El TDC, en la Resolución hoy impugnada confirma dicho pronunciamiento.

SEGUNDO.- La actora considera que la subordinación por una entidad financiera para la concertación de un préstamo a la contratación de un seguro de vida/amortización con una aseguradora de su mismo grupo empresarial, es una practica generalizada, que en concreto documentaba respecto a la CAMPM. Entiende, por tanto, que precisamente por esa generalidad y las consecuencias que de ella se derivan, tal conducta debió ser objeto de investigación por parte del TDC, a efectos de determinar si existió una práctica concertada entre las entidades financieras o una conducta conscientemente prohibida por el Art. 1 LDC.

Analiza en su demanda cuidadosa y minuciosamente la naturaleza, finalidad y elementos subjetivos del seguro de vida y entiende que Caja de Madrid actúa claramente de acuerdo con Caja Madrid- Vida, existiendo concordancia de voluntades entre ambas, lo que da una clara ventaja competitiva de las aseguradoras de Caja Madrid, frente al resto de las demás aseguradoras, ello iría contra los principios de igualdad y libre competencia, generándose una situación de mercado cautivo, en cuyo estudio no entra el TDC, al Archivar la denuncia.

El TDC entiende que la denuncia se formula de modo impreciso, sin aportar pruebas aunque se concrete respecto a la CAMPM y a tal objeto la decisión mayoritaria del Tribunal de Defensa de la Competencia señala:

"Respecto a la posibilidad de incurrir en una conducta abusiva por parte de la CAMPM por exigir a sus clientes (cosa tampoco demostrada y que ni siquiera se cuestiona explícitamente por la denunciante) la contratación de la prestación secundaria (la póliza del seguro de vida) con una entidad aseguradora de su mismo grupo empresarial, se debe tener en cuenta que ello sólo estaría prohibido por la LDC si tal comportamiento se realizase desde una posición dominante y por lo tanto en el ámbito de aplicación del Art. 6. Habría entonces que definir el mercado y demostrar la existencia de una posición de dominio por parte de CAMPM en los mercados relevantes considerados."

Argumenta también:

" Además, si hiciese falta considerar el posible acuerdo entre la CAMPM y CVM, se debería estudiar también la posición del CVM en dicho mercado. En este sentido, en las concentraciones antes citadas, respecto al Sector de Seguros, tras un análisis concreto, se decía por ejemplo que: "Del Grupo Santander dependen Santander Seguros y Reaseguros (con una participación directa del 100%). Seguros Génesis y Génesis Seguros Generales (con una participación indirecta del 50%). Por su parte, el Grupo Central Hispano tiene una participación indirecta del 51% en BCH Vida, S.A. de Seguros y Reaseguros, y del 13'22% en el Banco Vitalicio.

Dadas las características de este sector que es libre, muy competitivo y con una fuerte dispersión de la oferta, no parece que la fusión pueda tener repercusiones relevantes sobre la competencia."

Concluye señalando, que en el procedimiento sancionador se exige como presupuesto objetivo inexcusable el encuadre del hecho incriminado en el tipo predeterminado legalmente, estando prohibido resolver la responsabilidad de una infracción administrativa por meras presunciones o conjeturas.

TERCERO.- La resolución impugnada acuerda confirmar el Archivo acordado al no existir indicio alguno de infracción.

Quienes suscriben el voto particular entienden que hay indicios de una posible infracción en mercados de tanta relevancia como el del crédito hipotecario y el de seguros de vida, que no debían permitir el Archivo de las actuaciones, siendo procedente la incoación de expediente.

Es cierto, que un procedimiento sancionador no puede estar basado en meras presunciones o conjeturas, de la misma manera, que es perfectamente admisible la tesis de los Vocales discrepantes, en el sentido de que la incoación de un procedimiento sancionador no prejuzga en absoluto la resolución de fondo que en su día pudiera dictarse.

Antes de entrar en el fondo de la cuestión debatida y toda vez que la codemandada niega legitimación de AUSBANC, debe señalarse que como esta Sala ha recogido en su Sentencia de 5 de Febrero de 2003, el Tribunal Supremo en reiteradas resoluciones al tratar de la legitimación en el ámbito de los procedimientos sancionadores ha señalado que no pueden darse normas de carácter general siendo necesario el examen del caso concreto.

Así el Tribunal Supremo en su Sentencia de 30 de Noviembre de 1.998, relativa a la impugnación de Acuerdo de Consejo de Ministros, que culminó el expediente a una entidad bancaria por la comisión de infracciones de la Ley 26/98 señalaba, entre otras cuestiones:

" La amplitud con que la jurisprudencia viene interpretando el artículo 28.1.a) de la Ley de la Jurisdicción, por exigencias del artículo 24.1 de la Constitución, y la sustitución del concepto de interés directo por el de interés legítimo, no llega hasta el extremo de que no se condicione la apreciación del requisito procesal de la legitimación a la existencia de un interés real. En palabras de este Tribunal Supremo contenidas en reiteradas sentencias que han abordado el tema de la legitimación del denunciante para impugnar jurisdiccionalmente resoluciones administrativas dictadas en procedimientos sancionadores o disciplinarios, es decir, en supuestos que guardan similitud con el que es objeto de este recurso, se ha afirmado que la apreciación de aquel requisito ha de condicionarse al dato o circunstancia de que la respuesta sancionadora que se pretende pueda producir un efecto positivo en la esfera jurídica del denunciante o pueda eliminar una carga o gravamen en esa esfera jurídica.

En ese sentido tiene, pues, razón la actora cuando acredita y justifica su legitimación señalando, que los Estatutos de la Asociación establecen en su Art. 2 el siguiente objeto:

<<La existencia de esta Asociación tiene como fin la defensa de los derechos e intereses legítimos de los usuarios de los servicios prestados por:

a) las entidades de crédito y los establecimientos financieros de crédito,

b) las empresas de servicios de inversión, las instituciones de inversión colectiva y, en general, cuantas personas o entidades ejerzan, de forma directa o indirecta, actividades relacionadas con los mercados de valores,

- c) las entidades aseguradoras, y
- d) cualquier otro tipo de intermediario financiero.

Así mismo, tiene como fin la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores y usuarios de todo tipo de productos y servicios en general>>.

Es decir, se trata de una entidad legalmente constituida, que tiene encomendada estatutariamente la defensa de los usuarios de los servicios financieros en general y de los servicios prestados por las entidades aseguradoras, entre otros. Por tanto tiene un interés legítimo en el procedimiento actual en el ámbito de la Defensa de la Competencia, en favor de los consumidores.

CUARTO.- Siendo ello así, es obvio que los hechos denunciados por la recurrente y que por lo menos en cuanto a la codemandada parecen "prima facie" consistir en una práctica generalizada, tendrían o podrían tener una relevancia en sectores de relevancia como el de créditos hipotecarios o de seguros de vida que hace conveniente que no se proceda a un Archivo, sin más, de la denuncia, sino a la incoación de un expediente, el cual en modo alguno prejuzga la resolución de fondo que pueda dictarse, pero permite profundizar sobre las circunstancias concurrentes, analizando pormenorizadamente las mismas, en el ámbito de un procedimiento adecuado y sin un Archivo de plano y siendo ello así, parece más ponderado acordar que se incoe ese expediente para estudiar en el ámbito del procedimiento de la Defensa de la Competencia, unas actuaciones, que por lo demás no son negadas. Debe, por tanto, estimarse el recurso interpuesto a los solos efectos que se incoe el oportuno procedimiento, sin prejuzgar la resolución final que pueda dictarse.

QUINTO.- De conformidad con el Art. 139 de la Ley Jurisdiccional no se aprecian méritos que determinen la imposición de una especial condena en costas.

FALLAMOS

En atención a lo expuesto, la Sala ha decidido:

PRIMERO.- DECLARAR ADMISIBLE Y ESTIMAR el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora D^a MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ TEIJEIRO, en nombre y representación de ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS BANCARIOS (AUSBANC), contra Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 21 de Noviembre de 2001, debiendo anular la misma acordándose en su lugar se proceda a la incoación del oportuno expediente.

SEGUNDO.- No haber lugar a la imposición de una especial condena en costas.

Así, por esta nuestra Sentencia, testimonio de la cual será remitida en su momento a la oficina de origen, a los efectos legales, junto con el expediente -en su caso- lo pronunciamos, mandamos y fallamos.