

RESOLUCIÓN (Expte. 401/97 Cajas Rurales)

PLENO

Excmos. Sres.:

Petitbò Juan, Presidente

Berenguer Fuster, Vicepresidente

Bermejo Zofío, Vocal

Alonso Soto, Vocal

Hernández Delgado, Vocal

Rubí Navarrete, Vocal

Castañeda Boniche, Vocal

Pascual y Vicente, Vocal

En Madrid, a 13 de julio de 1998

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia, con la composición expresada al margen y siendo Ponente el Vocal Sr. Bermejo Zofío, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente 401/97(1420/96 del Servicio de Defensa de la Competencia) incoado como consecuencia de denuncia de la Caja Rural de Almendralejo y la Caja Rural de Canarias contra la Asociación Española de Cajas Rurales por supuestos acuerdos restrictivos y abuso de posición de dominio.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. El 26 de junio de 1996 tiene entrada en la Dirección General de Política Económica y Defensa de la Competencia un escrito de D. Carlos Fernández-Lerga Garralda, actuando en nombre de la Caja Rural de Almendralejo (CRA), en el que denuncia a la Asociación Española de Cajas Rurales (AECR) y a sus órganos rectores por haberla hecho cesar indebidamente como asociada, expulsándola de la AECR e impidiéndola, en consecuencia, la utilización de los servicios de tres entidades en las que CRA participa y que son el Banco Cooperativo Español, Rural Servicios Informática y Seguros General Rural S.A.

El acuerdo de expulsión, que se ha producido como consecuencia de la no aceptación por la CRA del principio de respeto al ámbito originario de las cajas rurales asociadas, es un acuerdo que infringe los Arts. 1 y 6 LDC y 85 y 86 TCEE.

Pide también, como medida cautelar, la suspensión del acuerdo de

expulsión y la continuación en la prestación de los servicios de las tres entidades citadas.

2. El día 28 de junio de 1996 se recibe en la Dirección General de Política Económica y Defensa de la Competencia un escrito de D. José Luis Ruiz Martín, actuando en nombre de la Caja Rural de Canarias (CRC), en el que denuncia a la AEER por igual acuerdo de expulsión tomado respecto de la CRC; y pide también, como medida cautelar, la suspensión del acuerdo o, al menos, de sus efectos, respecto de los servicios que la CRC recibe del Banco Cooperativo Español y Rural Servicios Informáticos.
3. El 3 de julio de 1996 el Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia ordena la incoación de dos expedientes, uno por cada denuncia, y la acumulación de los mismos bajo el Nº 1420/96.
4. El 4 de julio de 1996 el Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia propone al Tribunal, de oficio, la adopción de la medida cautelar consistente en ordenar a la AEER que suspenda la aplicación del principio de respeto al ámbito territorial originario de las cajas rurales; y, a instancia de las interesadas, la suspensión del expediente sancionador, o de sus efectos si se hubiera resuelto con la expulsión, y suspender los efectos de la expulsión permitiendo a las denunciadas acceder a los servicios que prestan el Banco Cooperativo Español, Rural Seguros y Rural Informática en igualdad de condiciones a las del resto de beneficiarios.

El Tribunal, por Resolución de 29 de julio de 1996, (Expte. MC 11/96) rechaza la medida de ordenar a la AEER que suspenda la aplicación del principio de respeto al ámbito territorial originario de las Cajas Rurales y adopta, por un plazo de seis meses, las demás propuestas.

5. El 9 de julio de 1996 la Asociación Española de Servicios Bancarios (AUSBANC) denuncia a la AEER por haber adoptado el acuerdo de expulsar a las dos Cajas por el mero hecho de aperturar nuevas oficinas fuera de las áreas geográficas de su actividad, acuerdo incurrido en el Art. 1 LDC. El Servicio considera a AUSBANC parte interesada en el expediente.
6. Dado traslado de las denuncias a la AEER, y tras la instrucción que consideró oportuna, el Instructor formula el pliego de concreción de hechos.

Considera hechos acreditados :

"1. La Asamblea General Extraordinaria de la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS RURALES (A.E.C.R.), celebrada en Madrid el 13 de Diciembre de 1995, elevó a Acuerdo las conclusiones sobre concurrencia territorial aprobadas en las "Jornadas de Actualización". El objetivo era que el contenido de dicho Acuerdo pudiera ser utilizado como criterio de actuación para la adopción de acuerdos por los órganos rectores de la citada Asociación. Se consagra así el "Principio de Respeto al Ámbito Territorial Originario de las Cajas Rurales".

2. Como consecuencia de la aplicación de este principio, el Acta de la reunión de la Junta Directiva de la A.E.C.R., celebrada el 24 de Abril de 1996, recoge el acuerdo de iniciar expediente sancionador contra las CAJAS RURALES DE ALMENDRALEJO y CANARIAS por la apertura de oficinas en territorios supuestamente originarios de la CAJA RURAL DE EXTREMADURA y de la CAJA RURAL DE TENERIFE respectivamente.

3. A su vez, el Acta de la Asamblea General Extraordinaria de la A.E.C.R., celebrada el día 26 de Junio de 1996, recoge el acuerdo de expulsión del seno de la Asociación de las Cajas Rurales de ALMENDRALEJO y CANARIAS, como resolución a los expedientes sancionadores iniciados contra ambas cajas por incumplimiento del "Principio de Respeto al Ámbito Territorial Originario de las Cajas Rurales".

4. La expulsión de la A.E.C.R., conlleva no poder acceder a los servicios que prestan a las Cajas Rurales, el Banco Cooperativo Español, Rural Seguros y Rural Informática."

El Acuerdo que consagra el Principio de Respeto al Ámbito Originario de las Cajas Rurales afirma el Pliego que "podría infringir el art. 1.1. c) de la Ley 16/1989 de 17 de Julio, de Defensa de la Competencia y podría ser objeto de las sanciones previstas en los arts. 9, 10 y 11 de la citada Ley. Sin embargo, la Ley prevé en su artículo 3 que, previa solicitud de los interesados, serán susceptibles de autorización los acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas en los que concurren determinados requisitos

La aplicación concreta de dicho Acuerdo contenida en el Acta de la Asamblea General Extraordinaria de 26.06.96 consistente en la expulsión del seno de la A.E.C.R. de las CAJAS RURALES DE ALMENDRALEJO y CANARIAS podría constituir una infracción del art. 1.1. b).

Se considera responsable a la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS RURALES."

7. Notificado el pliego para alegaciones, la AEER manifiesta que no hay prácticas restrictivas y solicita, además de la práctica de determinadas pruebas, que se sobresea el expediente; subsidiariamente, que se declare la práctica exenta por aplicación del nuevo párrafo 3 del Art. 1; y también

subsidiariamente, que se acumule al expediente sancionador la solicitud de autorización que seguidamente presenta.

8. La autorización la solicita la AEER (folio 3133) para los Estatutos y Reglamentos de la Asociación, los convenios suscritos por el Grupo Caja Rural con la Administración y con empresas privadas, el contrato privado de accionistas con el Banco Cooperativo Español S.A. (BCE), los Reglamentos del Fondo de Insolvencia y del Fondo de Liquidez, el convenio de tesorería suscrito entre todas las Cajas Rurales asociadas y el BCE, el convenio de publicidad suscrito entre el BCE y Marker Comunicación S.A.

A instancia del Servicio la AEER aclara algunos extremos y manifiesta que todos los convenios y contratos mencionados deben analizarse como un todo homogéneo, como consecuencia de la existencia de un Grupo (folio 3785).

9. El 22 de noviembre de 1996 el Servicio acuerda la acumulación del expediente de autorización al sancionador, publica una nota sucinta del mismo en el BOE del 12 de noviembre de 1996, y solicita informe del Consejo de Consumidores y Usuarios y del Banco de España.
10. El 21 de enero de 1997 la CRA solicita nuevas medidas cautelares ante la caducidad de las ya concedidas : El Servicio las propone al Tribunal añadiendo, de oficio, las de la suspensión formal del acuerdo de expulsión de la CRC y la suspensión de sus efectos respecto de la misma Caja. El Tribunal las adoptará el 3 de marzo de 1997(Expte. MC 20/97) por otro plazo de seis meses. Posteriormente se volverían a conceder (Resolución de 3-9-97, Expte. MC 23/97).
11. El 4 de febrero de 1997 la AEER presenta un borrador de Estatutos sociales de la AEER, y otro de un contrato de prestación de servicios de administración y gestión, ambos aprobados por la Junta Directiva de la AEER. El 7 de febrero el Servicio devuelve esta documentación a la AEER a petición del presentante. El 18 de febrero de 1997 la AEER vuelve a presentar los documentos anteriores.
12. El 18 de febrero de 1997 se reciben las alegaciones de la CRA y el 20 de febrero de 1997 las de la CRC.
13. El 25 de febrero de 1997 se recibe el informe del Banco de España. La solicitud de Informe se refería a los siguientes puntos:

"1) Si el "principio de respeto al ámbito territorial originario"

formulado en el Anexo nº 1 es compatible con lo establecido en el artículo 30 bis de la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito (introducido por el art. 3º 7 de la Ley 3/1994, de 14 de abril).

2) Si el Banco de España considera que la posibilidad de expulsar a una Caja Rural porque decida competir en una plaza bancaria en la que no esté establecida pero se encuentra en su ámbito territorial estatutario es imprescindible para el funcionamiento del sistema cooperativo entre Cajas establecido en el seno de la AECR.

3) Si el Banco de España ha adoptado alguna/s medida/s en relación con las actuaciones objeto del expediente citado, en uso de sus funciones y, en caso afirmativo, cuáles han sido dichas medidas y sus efectos."

El Informe manifiesta :

"1) La disposición contenida en el artículo 30 bis. 1 de la Ley 26/1988, de disciplina e intervención de las entidades de crédito (cuyo antecedente inmediato está en el artículo 7º del Real decreto 1370/85) tiene como objeto definir el régimen de expansión territorial de las entidades de crédito que, durante largos períodos de tiempo, había estado restringido administrativamente. Bajo esta perspectiva, debe ser entendida como una declaración formal de liberalización de ese aspecto de la actividad bancaria, dictada como principio básico de la ordenación del crédito.

No obstante, dicha norma, aunque establece un derecho genérico para las entidades de crédito, al mismo tiempo preserva la legalidad de los actos administrativos que, por motivos tasados (dificultades de solvencia, tutela de las entidades durante sus primeros años de actividad), puedan limitar aquella libertad.

El repetido artículo 30 bis.1 tampoco constituye obstáculo a las restricciones que al respecto puedan contener los estatutos sociales de las entidades (cuya modificación está a su vez, sujeta a autorización administrativa previa). En relación con ello, el artículo sexto de la Ley 13/1989, de 26 de mayo, sobre Cooperativas de Crédito, tras establecer una relación entre el capital social y el ámbito territorial de esas entidades, declara que "las cooperativas de crédito no podrán operar fuera de su ámbito territorial, delimitado en el Estatuto sin haber modificado éste y haber ampliado su capital social para ajustarlo al nivel que corresponda". El Reglamento de Cooperativas de Crédito (aprobado por Real Decreto 84/1993, de 22 de enero), define al respecto, en su artículo 3.1, tres tipos de cooperativa en función de su ámbito territorial y del total de habitantes de derecho de los municipios comprendidos en dicho ámbito.

De lo expuesto se desprende que ni el artículo 30 bis.1, ni la

normativa sectorial de cooperativas de crédito, contienen o hacen referencia alguna al llamado "principio de respeto del ámbito territorial originario" definido en el Estatuto de la Asociación Española de Cajas Rurales, asociación, por otra parte, que no es en sí misma cooperativa de crédito, y cuyo estatuto, por tanto, no pertenece al ámbito de la Ley 13/1989, ni está sometido al control administrativo de la autoridad supervisora de las cajas rurales.

Las cajas rurales asociadas, por vía estatutaria y de modo voluntario, podrían generar una situación similar a la que produciría ese principio que, sólo en ese sentido limitado, y hasta donde lleven las condiciones apuntadas, sería compatible con el artículo 30 bis.1.

Finalmente, no corresponde al Banco de España valorar ese principio desde la perspectiva de las reglas que hayan de regir la expresión de voluntad de las cajas rurales en la Asociación, ni desde la de otras disposiciones jurídicas distintas de las de ordenación y disciplina bancaria.

2) De la información obrante en el Banco de España respecto a la Asociación Española de Cajas Rurales no se deduce que la misma asuma directamente la prestación de servicios operativos a sus miembros, aunque sí integra como obligaciones de éstos :

- la de participar en el capital de diversas sociedades mercantiles (un banco, una entidad de seguros y una empresa de servicios informáticos auxiliares) promovidas desde la asociación, y la de utilizar los servicios comunes de la entidad bancaria a promover, y
- para el caso de que causaran baja en la Asociación, la de transmitir a ésta, o a los restantes asociados, sus participaciones en dichas sociedades, y la de extinguir las relaciones contractuales y de clientela con las mismas, "debiendo practicar inmediatamente la liquidación" de dichas relaciones contractuales.

En cumplimiento de las obligaciones citadas, y en uso de los servicios promovidos desde la Asociación, las cajas de Almedralejo y Canarias venían disfrutando, a través de las sociedades citadas, de unos instrumentos esenciales para su funcionamiento empresarial y como entidad de crédito. La sustitución de esos instrumentos, en cuanto determinantes de la capacidad operativa de las cajas (contabilidad, compensación, gestión de medios de pago), no es técnicamente sencilla ni puede realizarse de manera inmediata.

Sobre este trasfondo, y en relación con el segundo aspecto de los consultados, debe indicarse:

a) que los fines de la Asociación deben ser valorados positivamente en cuanto, además de asumir funciones de representación, pretende incrementar la colaboración mutua de sus asociadas, reforzar su estabilidad y solvencia y mejorar su funcionamiento;

b) que sin embargo, la extinción automática de las relaciones

contractuales antes mencionadas no puede calificarse como necesaria para el correcto funcionamiento de los instrumentos de colaboración mutua de que la Asociación ha dotado a sus miembros, y que al producir una grave discontinuidad en la capacidad operativa de los afectados, debe ser considerada como perturbadora de su estabilidad y, en general, de la del sector de cooperativas de crédito.

3) En relación con lo expuesto en el último párrafo del punto precedente, y una vez el Banco de España tuvo conocimiento de los acuerdos de expulsión adoptados por la Asociación respecto a las Cajas Rurales de Almendralejo y Canarias, el Banco de España se puso inmediatamente en contacto con el Secretario de la Asociación, indicándole que deberían adoptarse las medidas necesarias para evitar que el acuerdo adoptado pudiera dañar seriamente la capacidad operativa de las entidades afectadas; en particular el referido acuerdo no podría impedir que las citadas cajas siguieran recibiendo los servicios bancarios o administrativos que hasta ese momento venían utilizando durante un período razonable para que pudieran, sin urgencias inadecuadas, sustituir dichos servicios. Todo ello, con independencia de la resolución que, en su momento, se dé al conflicto planteado, por la autoridad competente en la materia.

La respuesta de la Asociación a las mencionadas indicaciones fue favorable y, hasta la fecha, el Banco de España no ha tenido conocimiento de que las cajas afectadas hayan sufrido perturbación en su actividad o hayan dejado de recibir los servicios que venían usando".

14. El 26 de marzo de 1997 se recibe el informe del Consejo de Consumidores y Usuarios que entiende que el principio de respeto al ámbito territorial originario es imprescindible para que la joint-venture cooperativa implantada por las Cajas Rurales asociadas pueda subsistir y que debería especificarse este principio, cosa, dice el Informe, que no se hace.
15. El 1 de abril de 1997 la Instructora formula el Informe-Propuesta que, conformado por el Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia, tiene entrada en el Tribunal el 4 de abril de 1997.

*En el Informe-propuesta se mantiene que "el Acuerdo que consagra el "Principio de Respeto al Ámbito Territorial Originario de las Cajas Rurales" y que castiga con la expulsión de la **A.E.C.R.** a aquellas Cajas que lo incumplan constituye, a juicio de la Instructora, un reparto de mercado al impedir la concurrencia territorial, y es una práctica restrictiva tipificada por el art. 1.1.c) de la Ley 16/1989 de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.*

A su vez, la aplicación concreta de dicho Acuerdo contenida en el

*Acta de la Asamblea General Extraordinaria de 26.6.96 consistente en la expulsión de las Cajas Rurales de **ALMENDRALEJO y CANARIAS** del seno de la **A.E.C.R.**, es un acuerdo restrictivo de la competencia tipificado por el art. 1.1.b) de la citada Ley.*

*Se considera responsable de dichas infracciones a la **ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS RURALES.**"*

Y respecto de la autorización entiende el Informe-propuesta que no se dan las condiciones previstas en los Arts. 3.1 y 3.2 LDC para su concesión.

16. Por Providencia de 18 de abril de 1997 se designa Ponente, se admite a trámite y se concede plazo para alegaciones y proposición de prueba. En la práctica de la testifical propuesta por la AECR que había sido declarada procedente, la AECR renuncia, después del interrogatorio del primer testigo, a los demás propuestos. Practicadas las restantes pruebas admitidas se abre el trámite de valoración de prueba, que es cumplimentado por las partes, procediéndose seguidamente a la celebración de vista, que había sido solicitada y acordada por el Tribunal, en la que intervienen los representantes legales de todas las partes interesadas, manteniendo las posiciones que habían venido defendiendo a lo largo del expediente.
17. Como diligencia para mejor proveer (Art. 42 LDC) el Tribunal solicita de la AECR determinada documentación, la que una vez recibida se pone de manifiesto a los interesados para alegaciones.
18. El 11 de diciembre de 1997 la AECR envía al Tribunal copia de dos contratos de transacción, de igual redacción, celebrados por ella con las dos Cajas denunciantes en este expediente. En ellos, las partes, entre otros extremos, acuerdan desistir de los procedimientos judiciales, administrativos y disciplinarios que tienen entablados y renunciar a iniciar otros nuevos por hechos acaecidos con anterioridad a la fecha del contrato. Expresamente las Cajas desisten de la denuncia que originó el presente expediente y la AECR se compromete a revocar el expediente sancionador abierto a las dos cajas y el acuerdo de su expulsión, reintegrándolas en su primitiva posición. La AECR someterá los contratos a aprobación de la Asamblea General.

De los contratos de transacción se da traslado a los interesados. AUSBANC manifiesta que no hay constancia del acuerdo de la Asamblea General de la AECR que debería aprobar la revocación del acuerdo de expulsión y la readmisión de las dos Cajas. Tampoco hay constancia de que las dos Cajas hayan formalizado el desistimiento conforme establecen los Arts. 87, 90 y 91 Ley 30/1992, existiendo únicamente la petición de

archivo del expediente de la AEER, archivo que iría precedido de la declaración de no haberse cometido práctica restrictiva alguna, lo que implicaría una declaración sobre el fondo, incompatible con el archivo por desistimiento. Finalmente pide la continuación del expediente por existir una razón de interés público (Art. 91.2 Ley 30/1992). El Servicio se pronuncia en términos semejantes.

19. El 19 y 21 de enero de 1998 la CRC y la CRA presentan una copia del contrato de transacción, manifiestan que se ha cumplido lo en él estipulado y, tras la revocación del expediente sancionador y la reincorporación de pleno derecho a la AEER, que ya se han efectuado, desisten y se apartan de la denuncia y del expediente.
20. El 17 de febrero de 1998 AUSBANC presenta un escrito en el que, a pesar del desistimiento de las Cajas, reitera la continuación del procedimiento para que se dicte Resolución que trate y decida el fondo del asunto.
21. El Pleno del Tribunal ha deliberado sobre este expediente en sus sesiones de los días 28 de mayo, 2 de junio y 9 de junio, siendo en esta última sesión cuando se adoptó el fallo, encargando al Ponente la redacción de la correspondiente Resolución conforme a lo en ella decidido.
22. Son interesados:
 - La Asociación Española de Cajas Rurales
 - La Caja Rural de Almendralejo
 - La Caja Rural de Canarias
 - AUSBANC

HECHOS PROBADOS

1. Con respecto a la AEER

1.1. La actual Asociación Española de Cajas Rurales (antes Asociación Española de Cooperativas de Crédito) fué fundada el 4 de julio de 1989 por unas Cajas Rurales que se habían separado del "Grupo Asociado Banco de Crédito Agrícola-Cajas Rurales", como asociación civil de interés particular que actuará, sin ánimo de lucro, en el cumplimiento de los fines para los que se constituye "consistentes, en general, en incrementar la colaboración entre las Entidades asociadas, reforzando su solvencia y estabilidad y mejorando en funcionamiento y resultados económicos de las mismas y, en particular, los siguientes:

- 1.- Promocionar las actividades de las Cooperativas de Crédito Asociadas en todas sus modalidades, facilitando su desarrollo presente y futuro.
- 2.- Coordinar la representación de las Cooperativas de Crédito Asociadas ante la Administración Pública, Central, Autonómica, Provincial, Local o Institucional, en España o fuera de ella, mediante los instrumentos de representación y apoderamiento que en cada caso se establezcan.
- 3.- Promocionar la participación de las Cooperativas de Crédito Asociadas en otras Entidades que resulten de interés para las mismas.
- 4.- Promocionar y organizar los servicios comunes que sean de interés para las Entidades asociadas, tanto de carácter técnico, jurídico y estadístico como de cualquier otra clase.
- 5.- Fomentar el desarrollo de los principios de solidaridad y apoyo recíproco entre las Cooperativas asociadas con respeto a su independencia y autonomía, y a las limitaciones que puedan resultar aplicables con base en las disposiciones legales vigentes.
- 6.- Velar por la confianza del público en el crédito cooperativo, y por la estabilidad de las entidades asociadas, las cuales se comprometen a adoptar las medidas que para preservar su solvencia, considere procedentes la Asociación.
- 7.- Organizar acciones formativas en favor de los consejeros, directivos y personal de las Entidades Asociadas, directamente o con la colaboración de terceros.
- 8.- Promover acciones conjuntas y servicios comunes que faciliten las relaciones operativas entre las entidades miembros, la reducción de sus gastos y el aumento de sus rendimientos, así como la prestación a sus clientes de un conjunto adecuado de servicios en condiciones satisfactorias de eficiencia y coste.
- 9.- Resolver las diferencias que puedan surgir entre las Entidades asociadas, y entre estas últimas y terceros, cuando sea procedente.
- 10.- Colaborar con la Administración del Estado, con el Banco de España y con el Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito, en cuantas actuaciones sean procedentes, mediante la

aportación de informes, estudios y propuestas, incluyendo las conducentes a resolver los problemas de las Entidades Asociadas que lo precisen.

- 11.- Defender en todos los órdenes los intereses profesionales de las entidades asociadas, favoreciendo el desarrollo y la evolución competitiva de las Cooperativas de Crédito, bajo los principios de solidaridad y cooperación que informan básicamente la constitución de la Asociación y sus actividades.
- 12.- Asociarse con otras Entidades de similar naturaleza de ámbito nacional o internacional.
- 13.- Gestionar, administrar y disponer en su caso los fondos o depósitos que las Entidades asociadas deban constituir en virtud de los presentes Estatutos y a los fines de las ayudas previstas en los mismos.
- 14.- Coordinar la actuación de las Entidades Asociadas en las Sociedades participadas.
- 15.- Cualesquiera otros fines de naturaleza análoga, y en general cuantos sean antecedente, consecuencia, o complemento de los anteriores y la realización de los actos y contratos que sean necesarios para el cumplimiento de los mismos, así como negociar y suscribir, en su caso, convenios con las Administraciones." (*Artículo segundo de sus Estatutos*).

1.2. Serán miembros de la Asociación, además de los fundadores, las Cajas Rurales que soliciten su incorporación y acepten formalmente su vinculación a los Estatutos, Reglamentos y acuerdos de los órganos de Gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias. Corresponde a la Asamblea General resolver sobre las altas y bajas de asociados (*Art. sexto de los Estatutos*).

En la actualidad, según manifiesta la EACR, forman parte de la Asociación, Cajas Rurales que representan alrededor del 90% de las Cajas Rurales existentes.

Se causa baja por decisión voluntaria del asociado o por decisión de la Asamblea fundada en una actuación del socio contraria a los fines de la Asociación o en el incumplimiento reiterado de previsiones estatutarias y acuerdos válidos de la Asociación (*Art. vigésimo segundo de los Estatutos*).

- 1.3. Las obligaciones de los asociados son:
- "1.- Acatar y cumplir los acuerdos de los órganos colegiados de la Asociación, en el ámbito de sus respectivas competencias.
 - 2.- Aportar la cuota inicial de incorporación, así como las cuotas periódicas de mantenimiento, y las que pueda acordar la Asamblea General.
 - 3.- Mantener en depósito afecto a los fines de la Asociación, en la entidad bancaria correspondiente, un saldo mínimo del dos y medio por mil sobre sus activos totales al final de cada año natural, actualizando, antes del 31 de marzo de cada año, el saldo de dicha cuenta conforme al volumen total de sus activos al cierre del ejercicio anual inmediatamente precedente. Con estos depósitos se constituirá un Fondo que se regulará reglamentariamente.
 - 4.- Colaborar en el cumplimiento de los fines de la Asociación, bajo los principios de solidaridad y cooperación que informan a la misma. A tales efectos, las entidades asociadas se obligan a atender las indicaciones o recomendaciones que se les formulen por la Asociación respecto a medidas que los órganos de la misma consideren convenientes que adopte la entidad para preservar su solvencia.
 - 5.- Facilitar a la Asociación toda la información contable y de política de riesgos que sea recabada por la Junta Directiva , para que la Asociación pueda cumplir los fines que han determinado su constitución, aunque sin menoscabo del secreto profesional que cada entidad debe mantener sobre las relaciones con sus Socios y clientes.
 - 6.- Aceptar las directrices conducentes a evitar la concentración de riesgos de las entidades asociadas con personas físicas o jurídicas, o con grupos integrados por las mismas en condiciones que constituyan unidad económica de riesgos.
 - 7.- Comunicar con carácter previo a la Junta Directiva de la Asociación el proyecto de venta de alguna o algunas de las oficinas, así como el inicio de proceso de escisión o fusión societaria. Tanto en estos supuestos como en los de venta de activos y pasivos, escisión, fusión o absorción de cualquier entidad asociada por una tercera Entidad no miembro de esta Asociación, cada una de las Entidades concede, desde el momento de su adhesión a la Asociación, un

derecho de tanteo o adquisición preferente a favor de las restantes entidades miembros, que deberá ejercitarse por la Asociación en nombre de una o varias de las Cajas asociadas en el plazo máximo de tres meses a contar desde la comunicación fehaciente a la Asociación del proyecto de venta, escisión o fusión y de sus condiciones principales.

A tal efecto, cada una de las Cajas asociadas confiere poder irrevocable a la Asociación para que en su nombre y representación pueda ejercitar los derechos de adquisición preferente a que se refiere el párrafo anterior, habilitando a la Presidencia de la Asociación para realizar las negociaciones oportunas, salvo expresa renuncia de la Caja a ejercitar su derecho de tanteo o adquisición preferente.

Cuando sean varias las entidades asociadas interesadas en que se ejercite el derecho de tanteo en su favor, la Junta Directiva de la Asociación resolverá mediante acuerdo las condiciones y reglas de preferencia para la adquisición patrimonial.

- 8.- Participar en el capital de la entidad bancaria cuya constitución se proyecta, en proporción a los activos totales de cada entidad asociada, a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior. Igualmente se obligan las entidades asociadas a participar en Rural Informática, S.A. y en Seguros Generales Rural, S.A.; a la suscripción o compra de acciones, inclusive ampliaciones de capital, conforme al criterio proporcional citado, y asimismo en aquellas Sociedades que puedan constituirse en el futuro, cuando la Asamblea General requiera la participación en dichas entidades por parte de las Cooperativas asociadas.

Si algunas de las entidades asociadas no pudiese suscribir, coyunturalmente, la participación que le corresponda en la entidad bancaria cuya constitución se proyecta, o en las demás sociedades en cuyo capital se obligan a participar, incluyendo las ampliaciones de éste, lo hará en la cantidad que su situación le permita, prorrateándose la diferencia entre las entidades asociadas que tengan capacidad disponible. Cuando el nivel de recursos propios lo haga posible, la Entidad que no haya asumido la total participación en el capital que le correspondiese, adquirirá la parte necesaria hasta completarla mediante compra a las Entidades que, en su día, las adquirieron. El incumplimiento de estas obligaciones será causa bastante para causar baja en la Asociación.

- 9.- Desarrollar una política conjunta de imagen favorable para las Cooperativas de Crédito y Cajas Rurales Asociadas, evitando prácticas de competencia desleal entre las mismas.
- 10.- La utilización de los servicios comunes que pueda ofrecer la Entidad bancaria de futura creación, especialmente en materia de compensación de efectos, cartera de valores, negocio extranjero, medios de pago, y tesorería, así como los de las Entidades participadas.

Las normas sobre el uso obligatorio de estos servicios serán acordadas por la Asamblea a medida que éstos se vayan creando.

- 11.- A mantener la participación en el capital de la entidad bancaria cuya constitución se proyecta, en correlación con los activos de las entidades asociadas, promoviendo y suscribiendo, a tal efecto, las ampliaciones de capital que sean precisas.
- 12.- A mantener en depósito a la vista en la entidad bancaria que se designe por la Asamblea General, el dos por ciento de sus activos totales al 31 de Diciembre de cada año, actualizando antes del 31 de Marzo de cada año el saldo de dicha cuenta conforme al volumen total de sus activos al cierre del ejercicio anual inmediatamente precedente. Dicho porcentaje podrá ser revisado por la Asamblea General. Con estos depósitos se constituirá un Fondo que se regulará reglamentariamente.
- 13.- A abstenerse de participar en sociedades o entes que persigan fines similares a los de la Asociación o que de alguna forma puedan conllevar para ésta alguna situación conflictiva o perjudicial, directa o indirectamente.
- 14.- Comunicar a la Asociación cuantas modificaciones estatutarias se introduzcan en los Estatutos de cada asociada, así como la composición de sus Órganos Sociales y la renovación de los mismos, e informar con carácter previo a la Junta Directiva sobre la apertura de nuevas oficinas o agencias de entidades de crédito.
- 15.- Abstenerse de actuar en el mercado de forma que perjudique, directa o indirectamente, a la Asociación o a cualquiera de las Entidades asociadas.
- 16.- A cumplir las restantes obligaciones que se deriven de estos Estatutos y de los Reglamentos que apruebe la Asamblea General, conforme a lo previsto en estos mismos Estatutos" (Art. 24 de los

Estatutos).

1.4. El Reglamento Interno de la Asociación desarrolla los Estatutos estableciendo a través de 12 artículos "principios de actuación" y "actuaciones" de la Asociación y de sus miembros; y dos Anexos "Principios de política empresarial para las cooperativas de crédito" y "Objetivos de la Asociación y principios de colaboración". Junto a declaraciones retóricas y generales, hay puntos en que se establece alguna mayor precisión, como el control de la información que deben facilitar las Asociadas (2), la recepción de nuevos asociados (3), la intervención de aquéllos que ofrezcan problemas de liquidez (4).

En el Anexo I se hace referencia al "principio regional", que consiste en que "la vinculación a la región es uno de los valores fundamentales de una cooperativa de crédito. Por ello, la cooperativa de crédito respeta, por principio, los campos de actuación de las cooperativas de crédito vecinas". Y en el Anexo II "Objetivos de la Asociación de cooperativas de crédito y principios de colaboración" se afirma que el "objetivo superior debe ser alcanzar en España, conjuntamente, una mayor cuota de mercado, "a la vez que se mantiene un equilibrio razonable entre los distintos sectores del mercado financiero", actuando el Grupo como alternativa a los otros grupos bancarios de España.

Especialmente desarrolla el Reglamento la colaboración de los miembros con el banco a crear, en el que deberán depositar sus excedentes de liquidez, y tomar de él a su vez los fondos que necesiten. Determinadas operaciones se reservan al banco, como la gestión de fondos o el trato con las grandes corporaciones.

La colaboración se desarrolla también a través del fondo de insolvencia, del que dispone la Asamblea para conceder ayudas reembolsables a los miembros; de carácter mutuo y solidario, es patrimonio de cada socio respecto de la cantidad aportada, correspondiendo a los asociados su Administración. También a través del fondo de liquidez utilizable para solventar faltas de liquidez.

En el banco y en los fondos deben necesariamente participar los asociados y salir de ellos cuando dejen la Asociación.

1.5. El 27 de julio de 1994 se celebra una Asamblea en la que se expone la colisión territorial que se produce entre las Cajas que solicitan la incorporación y las ya asociadas, la cual debe resolverse haciendo compatible el principio de puertas abiertas con el de territorialidad, que presidió la fundación de la Asociación, y el Art. 25.15 de los Estatutos

sobre actuaciones que causen perjuicios a algún asociado o a la Asociación. Se señalan algunos criterios específicos sin perjuicio de dejar abierta la cuestión a nuevos estudios.

1.6. El 26 y 27 de octubre de 1995 se celebraron en Madrid unas jornadas de actualización "en las que se decidió la formulación actualizada del principio de respeto al ámbito territorial originario de cada miembro, una vez constatada la legalidad del principio y la conveniencia de mantenerlo". Según la nueva formulación, las Cajas se comprometen a respetar en su expansión la demarcación geográfica que constaba en los Estatutos de las demás en el momento de su incorporación a la AECR; en los supuestos de coincidencia de los ámbitos territoriales respectivos, las cajas afectadas deberán pactar las reglas de concurrencia, sometiéndose a los criterios que arbitre la AECR para coordinar sus intereses de acuerdo con el criterio de eficiencia, ya que el principio no puede convertirse en un escudo protector de la ineficiencia, debiendo conectarse con los otros inspiradores de la AECR para así impulsar un desarrollo armónico del conjunto de las Cajas integrantes del Grupo.

El principio se desarrolla a continuación previéndose mecanismos específicos de prevención y de solución de conflictos; entre ellos se decide condicionar la admisión en la AECR de una nueva Caja cuyo ámbito territorial coincida con el de otra asociada, al previo acuerdo entre las Cajas afectadas.

1.7. Las conclusiones sobre concurrencia territorial entre Cajas se aprueban por la Asamblea del 13 de diciembre de 1995, para que "sirvan de criterio de actuación a los órganos de la Asociación", con el voto en contra de las Cajas de Almendralejo y Lugo, incorporándose al acta el documento que había presentado la primera, en el que afirmaba la contradicción del principio con la LDC y la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, proponiéndose que se solicitara autorización previa del TDC y se consultara al Banco de España.

2. Respecto de la Caja Rural de Almendralejo.

2.1. La Caja Rural de Almendralejo (CRA) ingresa el 1 de diciembre de 1994 en la hoy AECR, con unos Estatutos en los que se definía como su ámbito territorial la provincia de Badajoz (Art. 5). La queja de la Caja Rural de Extremadura de que la CRA va a abrir una sucursal en Villafranca de los Barros motiva dos comunicaciones del Presidente de la AECR.

Una, de fecha 27 de noviembre de 1995, en la que da cuenta de la Junta celebrada el día 23 de noviembre de 1995 sobre este asunto, en la que

recuerda a la AECR "la obligación de respetar el ámbito territorial de las Cajas Rurales asociadas, principio que viene siendo reconocido como básico y fundamental de nuestra Asociación" y requiriéndola para que desista de la apertura de una oficina en Villafranca de los Barros, donde ya existía otra de la Caja de Extremadura, y advirtiéndole que de hacerlo incurriría en causa de baja en la Asociación con las consiguientes consecuencias.

En la otra carta, de 28 de noviembre de 1995, el Presidente de la AECR llama al diálogo a la CRA para tratar de "impedir que pueda consumarse una ruptura del principio de respeto al ámbito territorial de las Cajas asociadas, por ser en estos momentos un patrimonio común que queremos preservar evitando la colisión o enfrentamiento entre Cajas que pertenecemos al mismo grupo".

2.2. La CRA abre la oficina el 9 de diciembre de 1995.

2.3. El 24 de enero de 1996 la Junta acuerda ratificar el criterio de no apertura en localidades en que esté instalada otra Caja asociada, salvo acuerdo entre las afectadas, por la confusión que genera entre socios y clientes la concurrencia competitiva entre entidades miembros de la misma (Asociación) que ofrecen los mismos productos y pretenden los mismos objetivos, ordenando a la CRA la clausura de la nueva oficina, encomendando a una Comisión la fijación del ámbito territorial específico de la CRA e instando a las Cajas en conflicto que soliciten de la AECR la fijación de sus ámbitos territoriales en Extremadura.

2.4. El 26 de febrero de 1996 la CRA manifiesta, en su defensa, que Villafranca de los Barros está en su territorio original, que la CRA no ha infringido los Estatutos, que la apertura fué anterior al acuerdo de la Asamblea de 13 de diciembre de 1995, el cual no puede ser aplicado retroactivamente, y que la AECR no puede modificar el ámbito originario de la CRA porque significaría modificar sus Estatutos, lo que sólo puede hacer la propia CRA.

2.5. El 24 de abril de 1996 la Junta abre expediente a la CRA, tras un arbitraje que la CRA estima nulo.

El 29 de mayo de 1996 la AECR propone a la CRA la aceptación del arbitraje.

2.6. El 26 de junio de 1996 la Asamblea decide la expulsión de la CRA por incumplimiento de los Nros.1, 4, 15 y 16 del Art. 24 de los Estatutos.

3. Respecto de la Caja Rural de Canarias.

3.1. La Caja Rural de Canarias, cuya fecha de ingreso en la AEER no consta, aunque ya aparece como asistente a la Asamblea del 27 de julio de 1994 (HP 1.5), tenía como ámbito territorial la Comunidad Autónoma de Canarias hasta que por modificación estatutaria, realizada el 24 de agosto de 1994, lo extiende al Reino de España.

3.2. En la Asamblea de la AEER celebrada el 29 de marzo de 1995 se trata de la queja de la Caja Rural de Tenerife contra la Caja Rural de Canarias por haber abierto una sucursal en Tenerife y proyectar abrir otras dos más, acordándose reiterar las conclusiones de la Asamblea del 27 de julio de 1994 y facultar al Presidente para que favorezca el diálogo entre la CRC y la de Tenerife y, si no llegan a un acuerdo, facultar a la Junta para que tome las medidas adecuadas con el voto en contra de la CRC.

3.3. El 10 de abril de 1995 (folio 434/435) la CRC y la de Tenerife acuerdan limitar la expansión de la CRC en Santa Cruz de Tenerife a las dos sucursales ya abiertas y a una tercera en Santa Cruz de la Palma que no abriría antes del 1 de noviembre de 1995, así como crear una Comisión paritaria para fijar un código de conducta para regular la expansión de la CRC en Santa Cruz de Tenerife, quedando ambas Cajas en libertad de actuar si no se llega a un acuerdo. Más tarde, la CRC alegaría que ha cumplido lo pactado, no abriendo la tercera sucursal hasta el 1 de noviembre de 1993.

3.4. El 22 de enero de 1996 la AEER presenta a la CRC las condiciones en las que la CR Tenerife estaría dispuesta a terminar el contencioso relativo a la apertura de la nueva oficina de la CRC.

El 29 de marzo de 1996 el Secretario General de la AEER presenta un proyecto de acuerdo que recoge -según él- todos los principios y criterios de actuación que a las dos Cajas les parecían suficientes para ordenar la situación, haciéndose referencia a un acuerdo entre ambas Cajas por el que la CRC se compromete a no abrir nuevas oficinas hasta el 10 de abril de 1998. Hay una nueva propuesta sin fecha.

3.5. El 3 de junio de 1996 la Junta Directiva decide la apertura de expediente sancionador a la CRC por haber abierto tres sucursales sin conocimiento previo de la AEER y por su negativa a aceptar la propuesta arbitral surgida de una reunión de los Directores Generales de ambas Cajas el 29 de marzo de 1995, que consolidaría la actual situación; estas conductas significan un incumplimiento de las obligaciones de los puntos 4 y 15 del Art. 24 de los Estatutos y una vulneración del principio regional

contenido en el Anexo I del Reglamento de la AECR.

3.6. La CRC es expulsada de la AECR por acuerdo de la Asamblea celebrada el 26 de junio de 1996 por estimar que había incumplimiento las obligaciones de los apartados 1, 4, 15 y 16 del Arts. 24 de los Estatutos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. Antes de entrar en el fondo de la cuestión que constituye el objeto de este expediente, es preciso resolver dos alegaciones previas. Una ,es el desistimiento de las denunciantes por haber llegado a una transacción con la denunciada y la petición de ésta de que el expediente, por ello, se termine y archive. La otra, es la incompetencia del Tribunal alegada por la AECR.

1.1. Sobre el desistimiento.

Dispone el Art. 91.2 y 3 de la Ley 30/1992, aplicable supletoriamente al no haber precepto expreso sobre esta materia en la Ley 16/1989 ni en sus reglamentos de desarrollo, que:

"2. La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento salvo que, habiéndose personado en el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento.

3. Si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguir el procedimiento".

AUSBANC, admitida como interesada en este expediente, se opuso en cuanto tuvo noticia del desistimiento y, especial y definitivamente, cuando el acuerdo de transacción que sirve de base al desistimiento fué debidamente ratificado. Aunque esta oposición sería suficiente para no acceder a la petición de archivo, el Tribunal estima que existe un interés general en decidir la cuestión planteada, que puede afectar a otras personas, tanto miembros presentes y futuros de la AECR como terceros, por lo que debe continuarse el procedimiento, es decir, dictar resolución porque las actuaciones están ya concluidas, limitando el desistimiento a quienes lo formulan. Lo que surte efectos respecto de las posibles consecuencias de las medidas cautelares tomadas por el Tribunal, de las que no se derivará, en virtud de la renuncia de acciones, ninguna reclamación entre las partes .

1.2. Sobre la competencia del Tribunal.

Alega la AECR que el Tribunal no tiene competencia para conocer de la pretensión de las denunciante de que se anule la decisión de la AECR de expulsarles de la Asociación y de poner fin a las relaciones derivadas de su pertenencia a la misma porque se trata de una cuestión civil.

Las denunciante, dice la AECR, han aceptado voluntariamente adherirse a un contrato civil, el de creación de la AECR, que establece unas obligaciones para los asociados y prevé las consecuencias de su incumplimiento. La asociación, de acuerdo con estas previsiones, ha constatado un incumplimiento y ha aplicado las consecuencias. Decidir si la conducta que motiva la expulsión supone un incumplimiento contractual, y si la expulsión es o no conforme a derecho, es una actividad de interpretación y ejecución contractuales que es competencia privativa de la jurisdicción civil. Incluso el juez civil no puede sustituir a la Asamblea en la valoración de la conducta del asociado que incumple cláusulas estatutarias de apreciación discrecional (STC 218/88, de 22 de noviembre, FD 1).

En especial, continúa la AECR, tratándose de asociaciones, la suspensión de sus actos corresponde únicamente a la autoridad judicial por mandato constitucional (Art. 24 CE). En la legislación sobre asociaciones (Ley 191/1964 y Decreto 1440/1965, vigentes en la medida en que no han sido derogados por la Constitución) se confería a la autoridad gubernativa el poder de suspender durante tres meses los actos y acuerdos de las asociaciones cuando fuesen ilícitos por ser contrarios a la Ley, acuerdo que debería ser comunicado al juez competente en el plazo de tres días (Art. 10). Pero este supuesto excepcional ha sido derogado por la Constitución, que es contraria al control administrativo de las Asociaciones y que ha puesto el derecho de asociación bajo la exclusiva tutela de la autoridad judicial: "*Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada*" (Art. 22.4 CE). En suma, que la impugnación de un acuerdo asociativo, por los asociados o por un tercero, cualquiera que sea el motivo de la impugnación, sólo podrá realizarse ante el juez civil.

El Tribunal, en repetidas ocasiones (Resolución de 18 de diciembre de 1991 Exp. 296/91, Resolución de 28 de junio de 1995 Exp. 351/94, entre otras) ha precisado el deslinde de competencias entre las que le atribuye la LDC respecto de los acuerdos a que se refiere el Art. 1 y las que corresponden a la jurisdicción civil, en un sentido que ha confirmado la STS de 30 de diciembre de 1993. Según esta interpretación, corresponde al Tribunal declarar si un contrato, o alguna de sus cláusulas, o el acuerdo

de una asociación de empresarios (Art. 1 LDC), es lícito o ilícito conforme a la LDC, es decir, en la terminología legal, si constituye o no una práctica prohibida; le corresponde también ordenar el cese de esta práctica y sancionarla administrativamente (Art. 46 LDC). Mientras que es de la competencia del juez civil establecer las consecuencias que la práctica prohibida produce en el orden civil, esto es, los efectos sobre la validez o nulidad, total o parcial, del contrato, y sobre las obligaciones, incumplidas, cumplidas o por cumplir, de las partes.

El Tribunal es, pues, competente para conocer de las conductas de la AECR que el Servicio considera prácticas prohibidas.

2. Entrando en el fondo, las alegaciones que ha venido realizando la AECR frente a los dos cargos que el Servicio formula, recogidos en el AH6 - acuerdo de adoptar el principio de respeto al ámbito territorial originario y acuerdos posteriores de expulsión de las denunciantes- se pueden resumir en las siguientes afirmaciones: la AECR, sus miembros y las empresas creadas por mandato de la AECR, y participadas por ellos, forman un grupo denominado "Grupo Caja Rural"; la constitución de este grupo es un acto lícito y válido, cuya notificación a la Administración es voluntaria (Art. 14 LDC); los actos de la AECR que el Servicio recrimina están legitimados en cuanto actividad intragrupo y no pueden examinarse, como hacen las denunciantes y el Servicio, aisladamente, o al margen del grupo en que se han producido.

2.1. El Grupo Caja Rural.

Explica la AECR que su constitución obedeció al propósito de sus fundadores de crear un grupo según el modelo de banca federada. Las Cajas rurales, son, salvo excepciones, entidades de ámbito local, de pequeño tamaño, que no cuentan con recursos económicos y técnicos suficientes para hacer frente a las exigencias del actual tráfico bancario caracterizado por una fuerte competencia y la progresiva concentración de las otras dos clases de entidades de depósito: la Banca y las Cajas de Ahorros. Para remediar esta situación, las Cajas que se separaron del "Grupo Asociado Banco de Crédito Agrícola - Cajas Rurales" pretenden, a semejanza de aquél, constituir otro grupo, informado por dos principios federalistas: por una parte, se mantiene la personalidad jurídica y la autonomía de gestión de cada Caja; por otra, se impone la cooperación entre ellas, sometiendo al régimen de mayorías la decisión de aspectos relevantes de su política empresarial, algunos fijados desde el principio y otros no, pero que podrán serlo por decisión de la mayoría, a la que se concede una habilitación general para ir sustrayendo a la autonomía de cada miembro las cuestiones que estime conveniente. Las Cajas dejarían

de ser competidoras para ser colaboradoras.

Para llevar a la práctica las ideas de este proyecto fundacional, que la AEER ha repetido posteriormente en la abundante publicidad que ha aportado al expediente, no resultaba adecuada la integración vertical, o sometimiento a una entidad directora, por las especiales exigencias de la legislación de las cooperativas de crédito, naturaleza jurídica que tienen las Cajas.

Por ello, la forma jurídica adoptada es la de una asociación civil de interés particular, que como persona jurídica no realiza ninguna actividad bancaria -la siguen realizando las Cajas y otras sociedades que se crearán- pero que ofrece una estructura permanente y adecuada para la toma de decisiones mayoritarias y la vigilancia de su ejecución. Y cuyos estatutos recogen las ideas expuestas al precisar las obligaciones que asumen los miembros de la Asociación (Art. 24) y al fijar los fines que delimitan las competencias que se atribuyen a sus órganos rectores (Art. 21) (Arts. reproducidos en los HP 1 y 2).

En particular, la AEER destaca las siguientes obligaciones que asumen los asociados y que definen al Grupo:

- mantener en depósito un 2,5% de sus activos para constituir un fondo afectado a los fines de la Asociación.
- mantener un depósito a la vista en un banco a designar por la Asamblea del 2% de sus activos para constituir otro fondo.
- atender las indicaciones de la Asociación respecto a la conservación de su solvencia y para evitar la concentración de riesgos solicitando su autorización para la concentración entre un 10% y un 20%.
- facilitar toda la información contable y de política de riesgos que recabe la Junta.
- participar, en proporción a sus recursos, en un banco a crear, en Rural Informática S.A. y Seguros Generales Rural S.A. y en las sociedades futuras que decida la Asamblea.
- utilizar los servicios comunes que ofrezca el futuro banco.
- no participar en entidades de fines semejantes a los de la Asociación.

- desarrollar una política conjunta de imagen.
- concederse un derecho de adquisición preferente sobre sus oficinas.
- abstenerse de prácticas que perjudiquen, directa o indirectamente, a la Asociación o a cualquiera de sus miembros.

Las obligaciones de los asociados han sido objeto de mayor especificación en diversos reglamentos y se han ido cumpliendo, según detalla la AECR, fortaleciendo de este modo el funcionamiento del grupo. Y la constitución del grupo es una operación de concentración, lícita y de voluntaria notificación a la Administración, sujeta al régimen de los Arts. 14 y siguientes de la LDC y no al Art. 1.

2.2. Los acuerdos intragrupo.

Afirmada la licitud de la constitución del grupo desde el punto de vista de la LDC, serán también lícitos, continúa diciendo la AECR, los posteriores acuerdos intragrupo, incluso los acuerdos directos entre sus miembros, porque no son competidores. Siempre que los acuerdos sean conformes con los Estatutos. Los denunciados han ingresado voluntariamente en la AECR, se han obligado expresamente a cumplir sus acuerdos y eran conocedores de las consecuencias de su conducta. El acuerdo de la Asamblea de aceptar la reformulación del principio de respeto al ámbito originario de cada Caja se apoya específicamente en el Reglamento de Régimen Interior, que expresamente lo establece; e implícitamente en las facultades que las cláusulas generales de los Estatutos conceden a la Asamblea. El acuerdo de expulsión de los denunciados se ha tomado por incumplimiento de sus obligaciones estatutarias definidas en los números 1, 4, 15 y 16 del Art. 24, incumplimiento apreciado por la Asamblea, que aplica la consecuencia prevista en el Art. 22: declarar su baja de la Asociación, con los efectos de extinción de relaciones que el mismo precepto precisa.

No es posible ni aceptable tratar estos acuerdos aisladamente, sin tener en cuenta el grupo y las normas estatutarias en que los acuerdos se apoyan. Si los denunciados afirman que son acuerdos colusorios del Art. 1 y que se han tomado sin apoyo estatutario, es porque pretenden que se anule únicamente su expulsión de la AECR -no la constitución de ésta- para continuar disfrutando de los beneficios que ofrece la pertenencia al grupo.

3. En las alegaciones de las denunciantes se niega, frente a lo que afirma la AECR, que exista un grupo, para lo que no basta con la intención de crearlo ni con adoptar esta denominación. El acuerdo fundacional de la AECR no establece que sus miembros renuncien a competir y, especialmente, a respetar el ámbito territorial originario de los demás: es una limitación acordada por la Asamblea "ultra vires" y que además infringe, por su contenido, el Art. 1. LDC al establecer un reparto de mercado. Por lo que el acuerdo de expulsión, que trae causa de no haberlo aceptado las recurrentes, es igualmente ilícito y nulo. Por último, discrepan también de que el grupo haya funcionado como tal: las obligaciones estatutarias que AECR cita no se cumplen, manteniendo cada Caja sus propios órganos de gobierno que deciden libremente y con independencia su política empresarial.

4. El Servicio, por su parte, también entiende que no existe un grupo, ya que no reúne ninguno de los requisitos que definen en nuestro derecho a los grupos mercantiles. Es una asociación y como tal representa los intereses de sus socios. La pretendida estructura societaria no existe porque no hay vinculación societaria entre las Cajas, que son entidades independientes y autónomas, con sus propios órganos de gobierno y con una política comercial y financiera propia, de modo que son competidoras entre sí; y porque si fueran un grupo no podrían expulsar unilateralmente a una empresa del mismo; el grupo podría venderla, o vender sus activos y liquidarla, pero no expulsarla.

El principio de respecto al ámbito territorial originario no está implícito en los Estatutos, ni el acuerdo de la Asamblea que aprobó la interpretación del mismo lo ha incorporado a ellos, de modo que su incumplimiento no constituye, como ha decidido la Asamblea, un incumplimiento estatutario. Aparte de que hay otras Cajas que lo incumplen sin que ello haya tenido consecuencias. Por último, las denunciantes se han mantenido, en su expansión, dentro de su ámbito estatutario.

5. A la vista de todas las alegaciones anteriores entiende el Tribunal que el precedente del Grupo Asociado Banco de Crédito Agrícola - Cajas Rurales, invocado por AECR no es trascendente para la calificación del acuerdo de constitución de la AECR. La D.A. 1ª de la Ley 13/1989, de Cooperativas de Crédito, se refiere a él nominativamente estableciendo que "tendrá plena personalidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de sus fines, rigiéndose en cuanto a sus órganos de gobierno y actividades por lo dispuesto en el convenio constitutivo". Ni la AECR ni su convenio constitutivo cuentan con un reconocimiento legal semejante.

6. Por otra parte, centrar la discusión, como se ha hecho en este expediente,

en si las Cajas asociadas, junto con las sociedades posteriormente creadas por ellas, constituyen o no un grupo, no contribuye a clarificar el planteamiento de la cuestión a resolver. Porque en el derecho español no hay una teoría general de los grupos de sociedades. Hay, sólo, diversas definiciones en normas distintas y para determinados efectos. Porque la doctrina distingue dos clases de grupos: los de estructura vertical o grupos de subordinación, en los que una empresa tiene la capacidad de imponer sus decisiones a otras; y los de estructura horizontal o paritarios, en los que no hay una empresa que domine la voluntad de las demás, sino que son todas ellas las que por mayoría deciden su política empresarial. Y, lo más relevante, porque la LDC no habla del grupo. Y como de lo que se trata es de decidir la aplicación de un régimen jurídico (el de los acuerdos restrictivos o el de las concentraciones) la cuestión a resolver es si el acuerdo constitutivo de la AECR es un acuerdo restrictivo (Art. 1) o un acuerdo concentrativo (Art. 14). Los dos regímenes son incompatibles entre sí, de modo que a un acuerdo del Art. 1 no puede aplicarse el régimen de las concentraciones y viceversa. (Resolución de 14 de julio de 1993, Exp. A 51/93).

7. La caracterización de los acuerdos de una y otra clase, y el establecimiento de la línea divisoria entre unos y otros, no resulta fácil.

El Art. 14 LDC contempla dos supuestos que integran el concepto de "operación de concentración": la "toma del control" de una o varias empresas por otra, que podría identificarse, en una primera aproximación, con los grupos de subordinación, y la "concentración de empresas", término cuyo significado no se precisa.

El Real Decreto 1080/1992, de 11 de septiembre, que desarrolla la Ley en esta materia, contiene un Anexo en el que se especifican los datos que el notificante de la concentración debe facilitar a la Administración, entre los que se incluye la "naturaleza de la operación", enumerándose bajo esta rúbrica una serie de supuestos que serían concentraciones. La creación de la AECR no encaja en ninguno de los dos más próximos: no es "constitución de una empresa común que tenga como resultado una concentración económica" (letra e) porque, aparte de que lo que debe decirse es cuándo se produce una concentración económica, la AECR no desarrolla ninguna actividad constitutiva de empresa, no es, por ello, una empresa; no es tampoco un contrato "que confiere el control de una empresa" (letra p) porque se dice a continuación que la existencia del control se decidirá por los criterios del Art. 42 del código de comercio, que se refiere a sociedades mercantiles -lo que no es la AECR- que se encuentran en relación de subordinación (grupo vertical); cuando la AECR coordina horizontalmente a las empresas miembros.

Pero la no inclusión en los supuestos del Apéndice al Real Decreto 1080/1992 no es decisiva. Ni de la finalidad de la norma -indicar los datos que debe contener la notificación- ni de su rango -se modifica por orden ministerial- se deduce que constituya la precisión, legal y exhaustiva, del concepto de "concentración de empresas".

El Servicio rechaza la aplicación del Art. 14 porque "las Cajas participantes no han hecho la cesión de soberanía a los órganos de dirección del "Grupo Caja Rural" necesaria para perder su autonomía en la toma de decisiones no ha habido decisión alguna por los órganos de Gobierno de las Cajas Asociadas para integrarse en un mismo Grupo financiero con todas las consecuencias que eso supondría".

Cabe entender, por tanto, que cuando los asociados transfieran a su asociación el poder último de tomar decisiones sobre su política empresarial, sin reservarse ningún ámbito exento -cesión de soberanía- se ha producido una concentración; es decir, que, aunque no haya una empresa dominante, hay concentración si todos se someten a las decisiones que tome la mayoría en materia de política empresarial. Este viene a ser el criterio que, en principio, sigue la Comisión interpretando el Reglamento Comunitario de Concentraciones para distinguir, dentro de las "empresas en participación", las concentrativas de las simplemente cooperativas. Añadiendo que la pérdida del poder de decisión de cada partícipe no debe ser coyuntural o derivarse de un contrato comercial sino que debe modificar estructuralmente el sistema de toma de decisiones de los asociados y ello de modo permanente, creando entre las asociadas una comunidad de intereses llamada a perdurar en el tiempo.

8. El Tribunal estima que es muy dudoso que los empresarios puedan utilizar la figura jurídica de la asociación -que por definición no desarrolla actividades empresariales- para fines distintos de la representación y defensa de los intereses comunes. No obstante, si se admite la posibilidad de que exista una concentración sin creación de una nueva empresa que adopte la forma societaria, el requisito de la vinculación permanente de las asociadas resultaría, en este caso, del interés de las propias denunciadas de permanecer en la AEER porque fuera de ella les sería más difícil desarrollar su actividad propia, interés que el Tribunal estimó al conceder las medidas cautelares y que ha confirmado el Banco de España en su informe. Pero, para decidir si concurre el otro requisito -la transferencia de soberanía a que se refiere el Servicio- han de examinarse las obligaciones que asumen los asociados, que vienen enumeradas en los 16 apartados de que consta el Art. 24 de los Estatutos (transcrito "in extenso" en el HP 1.3.).

Allí se observa que, junto a obligaciones específicas, hay algunas de carácter genérico, como la de cumplir las decisiones de los órganos de la Asociación tomados dentro de sus competencias (Art. 24.1), que obligarían a su vez a examinar los fines de la Asociación que son los que fijan los límites al poder de autorregulación que los órganos de la asociación tienen, fines que se enumeran en los 15 apartados del Art. 2 de los Estatutos (HP 1.1.). El Servicio no ha realizado este examen. El Tribunal estima que, a pesar de la generalidad con que están redactadas las cláusulas más amplias, no son suficientes para afirmar que haya habido la "cesión de soberanía" que permitiría calificar el acuerdo constitutivo de la AECR de operación de concentración y, por tanto, de someterlo al régimen del Art. 14 LDC. Aunque ésta haya sido la intención de los fundadores, no se ha plasmado con la nitidez suficiente para permitir la aplicación del tratamiento de las concentraciones, régimen más favorable que el de los acuerdos restrictivos, y que, como régimen excepcional, es de aplicación estricta. No basta con incluir en los Estatutos unos fines genéricos o unos principios abstractos de colaboración y solidaridad para escapar a las prohibiciones del Art. 1.

Esta afirmación se hace a los solos efectos de la resolución de este expediente. El Tribunal no puede imputar un acto -como sería el de constitución de la AECR o las cláusulas estatutarias restrictivas de la competencia, que existen, pero que no han sido contempladas en la acusación del Servicio- a unos responsables a los que el Servicio tampoco ha formulado cargos, que serían las Cajas fundadoras y las que se han adherido después. El Tribunal sólo puede pronunciarse sobre los hechos imputados y los responsables individualizados por el Servicio: los acuerdos de la Asamblea de los que es responsable la AECR.

9. Sobre el cargo primero. Si el acuerdo de la Asamblea de aceptar la reformulación del principio de respeto al ámbito territorial originario no tiene la legitimación que le procuraría ser una consecuencia de una previa operación de concentración, queda incluido en la prohibición del Art. 1.1.c), como admite la propia AECR. Y es susceptible de ser sancionado, al haber sido adoptado con conocimiento de su posible ilegalidad, que expuso la CRA en la Asamblea en que se aprobó.

Para graduar la sanción, de acuerdo con los criterios del Art. 10, debe atenderse, en primer lugar, a la gravedad de la infracción. La AECR ha alegado, como una de las razones para solicitar la autorización del acuerdo, que la restricción que conlleva es de escasa entidad: las Cajas miembros de la Asociación tienen, de hecho, ámbitos territoriales distintos y los posibles conflictos se producen sólo entre Cajas limítrofes porque se

refieren a la apertura de nuevas oficinas en territorio ajeno, sin extenderse a un reparto de clientela como ocurre en las exclusivas territoriales entre distribuidores; y porque el peso específico de las Cajas asociadas en el mercado bancario es escaso. Si la conducta es autorizable, el no haber pedido la autorización en su momento sería una informalidad administrativa que no hace a la conducta, en sí misma autorizable, más grave. El Tribunal sin embargo ha entendido -como más adelante se razona- que el acuerdo no es autorizable y que la exclusión de la competencia por reparto del mercado es conducta grave.

Es una práctica que, aunque en sus manifestaciones concretas se ha limitado al ámbito territorial de las Cajas denunciadas, afecta a todo el mercado nacional, al fijar definitivamente el territorio de cada miembro de la Asociación.

El efecto que produce es impedir el crecimiento de las Cajas más competitivas y la correspondiente reacción que se produciría por parte de las que son objeto de su directa competencia al asegurarse que no se las llevará la competencia a su territorio.

El principio ha sido formalmente adoptado el 13 de diciembre de 1995, aunque según la AECR habría nacido en el momento mismo de constituirse la Asociación, informando desde entonces la admisión de nuevos miembros, que se subordina a que las Cajas colindantes no se opongan o lleguen a un acuerdo. La CRA alegó frente a la Asociación en el expediente que terminó con su expulsión, que la Caja de Badajoz, que conocía su ámbito territorial, no se opuso entonces a que abriera en el mismo otras oficinas.

Por último, no es de apreciar la reiteración.

Ponderando estas circunstancias, y teniendo en cuenta que el límite máximo de la multa a imponer es de 150 millones de pesetas ya que la Asociación por no realizar actividad empresarial no tiene cifra de ventas, se estima adecuada una multa de 30 millones.

10. Sobre el cargo segundo. El Servicio considera que la expulsión de las denunciadas por incumplir, según la AECR, las obligaciones de los Nros. 1, 4, 15 y 16 del Art. 24 de los Estatutos, constituye una infracción distinta, tipificada en el Art. 1.1.b). El Tribunal entiende que las infracciones del Art. 1 se consuman por la mera celebración del acuerdo, siendo su ejecución posterior por los mismos sujetos -en este caso la AECR- una conducta que es consecuencia de la primera y que resulta absorbida por ésta. Debe tomarse en cuenta -y así se ha hecho- para graduar la sanción de la

primera infracción atendiendo a los efectos que ha producido, sanción que hubiera sido menor si el acuerdo de aceptar el principio se hubiera quedado en una mera declaración. Cuando la Asociación, primero, declara la obligación de los asociados de observar el principio de respeto al ámbito territorial originario y luego sanciona con la expulsión a los que no lo cumplen, no está incurriendo en una nueva infracción independiente. O, si se quiere, habría un concurso que se resuelve agravando la sanción de la primera infracción.

11. Una vez afirmada la existencia de la práctica prohibida procede examinar separadamente (Art. 18 Real Decreto 157/1992 de autorizaciones) su autorizabilidad.

11.1. La AEER la fundamenta en que el principio de respeto al ámbito territorial originario es indispensable en un sistema de banca federada cuyos miembros no son competidores, y que ha desarrollado unas instituciones de cooperación que no funcionarían sin él. Por ejemplo, los Fondos que se integran con aportaciones de todos para ayudar al miembro en dificultades, procedentes por lo general de planes de expansión poco fundados, no se explican entre competidores. Y el Banco de España estima que las Cajas "por vía estatutaria y de modo voluntario, podrían generar una situación similar a la que produciría ese principio" (el de respeto al ámbito territorial originario).

Invoca, además, la escasa importancia de la infracción, que determina su no perseguibilidad (nuevo párrafo 3 del Art. 1) o su autorización por esta causa (Art. 3.2.d). La escasa importancia se deduce tanto de que sus efectos son relativos como del pequeño porcentaje que las Cajas asociadas en la AEER representan en un mercado en el que compiten intensamente tres clases de entidades, Banca, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito, entre estas últimas, las Cajas Rurales. Las Cajas asociadas no llegan al 5% que ha fijado la Comisión Europea como límite para los acuerdos de menor importancia. Por ejemplo, su volumen de activos es el 2,23% del total (63,07 la banca y 33,61 las Cajas de Ahorro); su número de cajeros: 3'97, 37 y 57 respectivamente; en tarjetas de crédito, 2'79, 48'61 y 47'68; en el segmento del crédito es del 2'67% frente al 58'99% de la banca comercial y el 37'23% de las Cajas de Ahorro; en el segmento de depositarios del 4'24% frente al 48'04 de la banca y el 46'49 de las Cajas de Ahorro.

La limitación de la competencia intramarca -dentro del Grupo Caja Rurales- es autorizable cuando la competencia extramarca es intensa. Y estaría justificado desde el punto de vista del mercado que se potencie al grupo más débil frente a quienes son los verdaderos competidores, que son los de los otros grupos, en vez de fomentar competencia de los miembros del

grupo entre sí.

Por último, las Cajas Rurales ofrecen y garantizan cobertura financiera al medio rural, cumpliendo una función de interés público (Art. 3.2.c).

11.2. Frente a estas alegaciones el Servicio entiende que el principio de respeto al ámbito territorial originario no es requisito necesario para que continúe la cooperación entre Cajas, de la que se siguen efectos beneficiosos para ellas y para el sector del crédito agrario, por lo que el Banco de España insta a las Cajas no asociadas para que se integren en la AECR. Hay muchas Cajas que compiten en la misma plaza y muchas implantadas fuera de sus territorios originarios y el sistema sigue funcionando. El Fondo de insolvencia tampoco es obstáculo: se podría diseñar un sistema en el que para aquellas Cajas que se endeuden más allá de lo que su estructura les permita, el fondo, previa una auditoría externa e independiente, cubra sólo una parte del déficit que se derive de un funcionamiento regular y no de un plan de expansión desmesurado.

No es una infracción que, por su escasa importancia, no sea susceptible de afectar significativamente a la competencia. El reparto de mercado afecta a todo el mercado nacional, en el que las Cajas asociadas tienen una cuota de participación que las coloca entre los diez primeros bancos y cajas del país.

No hay tampoco interés público en autorizar que se prevenga, y no se aumente, la competencia entre cajas en una misma plaza. Especialmente la consecuencia de la expulsión de la AECR que provocaría el incumplimiento del principio es una medida desproporcionada, con efectos muy graves para el orden público, ya que los servicios que prestan las empresas participadas son insustituibles para las Cajas. De modo que cualesquiera que sean los beneficios de eficiencia que puedan derivarse de una mayor integración de las Cajas en torno al Grupo Caja Rural, la posibilidad de expulsar del mismo a una Caja que se beneficia de sus servicios es un instrumento que no puede ser autorizado, como manifiesta en su Informe el Banco de España.

11.3. El Tribunal comparte las razones del Servicio y estima también que no es autorizable el principio de respeto al ámbito territorial originario, en detrimento de la libre apertura de oficinas bancarias, que es uno de los pilares del funcionamiento competitivo del sector del crédito.

11.4. Por último, no puede ser resuelta por el Tribunal en el marco de este expediente la petición de autorización para otras conductas de la AECR que no se refieren a las prácticas restrictivas objeto de la

acusación. Como son: el acuerdo constitutivo de la AEER; la creación por las Cajas asociadas -por decisión de la AEER- de empresas en participación que desarrollan actividades sustitutivas o complementarias de las que realizan las Cajas, o que prestan a éstas un servicio, como el informático; los pactos en torno a estas empresas en participación; y la contratación conjunta con terceros, con la mediación o representación de la AEER que, con diversas variantes, es el objeto de las múltiples contratos aportados al expediente por la AEER.

Tampoco, por la misma razón, los borradores de modificación estatutaria y de contrato de cesión de la gestión que la AEER ha presentado, y que el Servicio estima que podrían constituir una operación de concentración económica.

Tanto estos proyectos, como la petición de autorización para los supuestos antes enumerados, deben presentarse al Servicio, a quien corresponde la iniciación de los pertinentes expedientes.

12. Después de haber sancionado el acuerdo de respeto del ámbito territorial originario, no puede el Tribunal pasar por alto un particular acuerdo, que incidiría en la misma prohibición de reparto de mercados, celebrado el 10 de abril de 1995 entre la Caja Rural de Tenerife y la de Canarias que, aportado por esta última, consta en el expediente (folios 434 y 435 del expediente del Servicio).

Procede interesar del Servicio la instrucción del expediente sancionador por existir indicios suficientes de la existencia de una posible infracción. A estos efectos se libraré testimonio de dichos folios.

13. Del mismo modo no puede ignorarse que el testigo presentado por la AEER, D. José Luis García Palacios, Presidente del Consejo Rector de la Caja Rural de Huelva, ha manifestado que ha habido acuerdos entre Cajas cuando se daba concurrencia territorial y que, al desaparecer la Caja Rural de Cádiz, se dividió la provincia entre las Cajas de Sevilla, Málaga y Huelva, asumiendo cada una 11 localidades distintas.

Procede interesar del Servicio que investigue si ha habido más acuerdos de reparto de mercado entre los miembros de la AEER para, a la vista de sus resultados, proceda como corresponda.

Por todo ello, el Tribunal

RESUELVE

1. Declarar la existencia de una práctica restrictiva de la competencia tipificada por el Art. 1.1.c) LDC consistente en haber adoptado la Asociación Española de Cajas Rurales (AECR), por Acuerdo de la Asamblea de 13 de diciembre de 1995, como principio a observar por sus miembros, el de respeto al ámbito territorial originario de cada Caja. Es responsable de esta práctica, en concepto de autor, la AECR.
2. Ordenar a la AECR que cese en la aplicación del acuerdo anterior.
3. Imponer a la AECR la multa de 30 millones de pesetas.
4. Declarar que no procede autorizar el Acuerdo anterior.
5. Ordenar la publicación de la parte dispositiva de esta Resolución en el Boletín Oficial del Estado y en uno de los tres diarios de mayor circulación en la provincia de Madrid.
6. Ordenar a la AECR la comunicación del texto completo de esta Resolución a cada uno de sus asociados.
7. Dar traslado al Servicio de testimonio (folios 434 y 435 del expediente del Servicio) del Acuerdo suscrito por la Caja Rural de Canarias y la Caja Rural de Tenerife de fecha 10 de abril de 1995 sobre su expansión territorial interesándole que proceda a la apertura de expediente sancionador.
8. Interesar del Servicio que investigue si han existido más acuerdos de reparto de mercado entre los miembros de la AECR procediendo, en su caso, a la apertura de los expedientes que corresponda.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que contra ella no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses contados desde la notificación de esta Resolución.