

RESOLUCIÓN (Expte. 369/96. Cajeros Cajas de Ahorros)

Pleno

Petitbò Juan, Presidente
Alonso Soto, Vicepresidente
Bermejo Zofío, Vocal
Alcaide Guindo, Vocal
Fernández López, Vocal
Berenguer Fuster, Vocal
Hernández Delgado, Vocal
Rubí Navarrete, Vocal

En Madrid a 31 de julio de 1996.

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia, integrado por los señores expresados al margen y siendo Ponente el Vocal Sr. ALONSO SOTO, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente 369/96 (nº 1071/94 del Servicio de Defensa de la Competencia) iniciado por denuncia de la "ASOCIACION DE USUARIOS DE SERVICIOS BANCARIOS" (AUSBANC) contra la CAJA DE AHORROS DE BALEARES, CAJA DE AHORROS DE MANRESA, CAJA DE AHORROS DE TARRAGONA y CAJA DE AHORROS DE TARRASA por la realización de prácticas colusorias prohibidas por el artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia (LDC), consistentes en la firma de un acuerdo de colaboración para la unificación de su red de cajeros automáticos y la adopción de una marca comercial conjunta.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. El 18 de marzo de 1994 AUSBANC denunció a las Cajas de Ahorro de Baleares (Sa Nostra), Manresa, Tarragona y Tarrasa por haber suscrito el 26 de octubre de 1993 un acuerdo de colaboración para unificar sus redes de cajeros automáticos, adoptar una marca comercial conjunta y lanzar al mercado una serie de productos conjuntos a partir del primer trimestre del año 1994.
2. A la vista de la denuncia el Servicio de Defensa de la Competencia (El Servicio), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.2 LDC, acordó la instrucción de una información reservada en el curso de la cual solicitó a las Cajas denunciadas copia del acuerdo objeto de la denuncia. Las Cajas citadas remitieron el documento denominado "Protocol de cooperació entre Caixa de Balears, Caixa de Manresa, Caixa de Tarragona i Caixa de Terrasa" (folio 8).

Acto seguido el Servicio acordó, por Providencia de 2 de febrero de 1995 la admisión a trámite de la denuncia y la incoación de expediente sancionador.

3. De acuerdo con lo establecido en el artículo 36.4 LDC, se procedió a abrir el trámite de información pública, mediante la inserción de un "aviso" en el BOE de 28 de febrero de 1995, sin que se produjera la comparecencia de ninguna persona.
4. Con fecha 1 de junio de 1995 el Servicio formuló pliego de concreción de hechos de infracción contra las Cajas de Ahorros de Tarragona, Tarrasa, Manresa y Baleares por la firma del protocolo de colaboración anteriormente citado.

En opinión del Servicio los hechos acreditados constituyen conductas de reparto del mercado prohibidas por el artículo 1.1 LDC.

Tras el trámite de audiencia de los expedientados el Servicio elevó el expediente al Tribunal el 16 de enero de 1996, acompañado del correspondiente Informe en el que se proponía: 1º Que el Tribunal declare la existencia de una conducta prohibida, calificada de reparto de mercado, de la que son responsables las Cajas de Ahorro de Baleares, Manresa, Tarragona y Tarrasa. Y 2º Que se adopten las medidas previstas en el artículo 46.2 LDC, sin descartarse una imposición de multa, proporcionada a la valoración de los elementos apreciados.

5. Recibido el expediente en el Tribunal se nombró Ponente al Vocal D. Pedro de Torres Simó.
6. Por Providencia de 24 de enero de 1996 se admitió el expediente a trámite y se puso de manifiesto a los interesados para que solicitaran la práctica de prueba y la celebración de vista.
7. En sus escritos de alegaciones los expedientados han manifestado:
 - a) La Caja de Tarragona: Que el Protocolo de Cooperación no es sino un documento de intenciones, que se fundamenta en las recomendaciones efectuadas desde los poderes públicos en aras al interés social intrínseco a la existencia de las Cajas. Que las máximas autoridades estatales en la materia se manifestaron en la misma dirección en la LXIII Asamblea General de las Cajas de Ahorros Españolas. Que el protocolo no hace sino reconocer los "territorios naturales" de cada una de las Cajas firmantes del

acuerdo, lo cual, al partir de un mercado sobresaturado, no puede interpretarse de otra manera que un intento de racionalizar la estructura territorial de las Cajas por la vía del no crecimiento. Que, en este caso, no se trata de impedir o falsear la competencia sino limitarla a la ya existente. Que el protocolo no ha sido puesto en práctica.

- b) Las Cajas de Tarrasa y Manresa: Que el Protocolo de Cooperación no ha tenido trascendencia jurídica y ha carecido de aplicación en la práctica. Que las autoridades públicas en materia bancaria se han pronunciado reiteradamente en favor de la cooperación entre los pequeños operadores económicos del sector. Que la escasa importancia de las Cajas expedientadas impide una afectación sensible de la competencia. Que el acuerdo resulta autorizable al amparo del artículo 3.1 LDC.
- c) La Caja de Baleares: Que el protocolo es una declaración programática que no ha tenido ni tendrá aplicación mediante acuerdos ejecutivos. Que la expansión conjunta no atenta tampoco contra las leyes del mercado. Que el protocolo fue dejado sin efecto el 26 de abril de 1995.

Las Cajas de Tarrasa y Manresa alegaron también la caducidad del expediente así como de la potestad sancionadora del Tribunal.

- 8. Por Auto de 20 de marzo de 1996 el Tribunal resolvió: 1º. Rechazar las alegaciones sobre la caducidad del expediente y de la potestad sancionadora. 2º. Admitir la prueba documental obrante en el expediente y la presentada junto con los escritos de alegaciones de las partes. 3º. Rechazar la prueba documental solicitada por AUSBANC y consistente en oficiar a la Confederación Española de Cajas de Ahorro para que informara sobre si tenía conocimiento del Protocolo de Colaboración, motivo de este expediente o de cualquier otro que pretendiera una racionalización del mercado. Y 4º. No celebrar vista.
- 9. Por Providencia de 29 de abril de 1996 se abrió el trámite de conclusiones. Presentaron escritos de conclusiones la Caja de Ahorros de Tarragona (22 de mayo), las Cajas de Ahorro de Tarrasa y Manresa (24 de mayo) y AUSBANC (25 de junio)
- 10. Por Providencia de 4 de junio de 1996 se nombró nuevo Ponente al haber sido designado el anterior, Presidente de RETEVISION.

11. En escrito de 21 de junio de 1996 las Cajas de Ahorro de Tarrasa y Manresa alegan que la modificación del artículo 1 de la LDC por el Real Decreto-Ley nº 7/1996, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica, permite al Tribunal, en casos como el presente, considerar excluidas del ámbito de aplicación de la citada Ley a aquellas prácticas que, por su escasa trascendencia económica, no afecten de forma sensible a la competencia.
12. El Pleno del Tribunal deliberó y falló sobre este expediente en su sesión del día 15 de julio de 1996, encomendando al Vocal Ponente la redacción de la correspondiente Resolución.
13. Son interesados:
 - Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios.
 - Caja de Ahorros de Baleares.
 - Caja de Ahorros de Manresa.
 - Caja de Ahorros de Tarragona.
 - Caja de Ahorros de Tarrasa.

HECHOS PROBADOS

1. La Caja de Ahorros de Baleares, la Caja de Ahorros de Manresa, la Caja de Ahorros de Tarragona y la Caja de Ahorros de Tarrasa firmaron el 26 de octubre de 1993 un Protocolo de Cooperación cuyo objetivo es la creación de nuevos productos y servicios y la entrada en nuevos mercados y actividades de manera conjunta con la finalidad de alcanzar economías de escala, mejorar la rentabilidad, aumentar el volumen de negocios, defender intereses comunes, compartir procedimientos y mejorar el servicio a los clientes.

El acuerdo se estructura en tres ámbitos: a) El respeto mutuo a los territorios de influencia de cada una de las Cajas firmantes. b) La cooperación técnica en áreas de apoyo y negocio. Y c) La expansión territorial fuera de Cataluña y Baleares.

En cuanto al primero de ellos el Protocolo establece:

"el acuerdo se constituye sobre la base del respeto mutuo y recíproco a las zonas de influencia, previamente establecidas en el Anexo 2, de cada una de las Cajas firmantes y cuyas reglas son:

Regla de funcionamiento dentro de las zonas de influencia: No abrir oficinas nuevas en las zonas de influencia de otras Cajas del grupo.

Regla de funcionamiento fuera de las zonas de influencia: Libre competencia".

En cuanto al tercero de ellos el Protocolo establece:

" Las cuatro Cajas emprenderán conjuntamente la expansión de su negocio fuera del territorio catalano-balear. Por tanto cualquier acción encaminada a la expansión territorial en este ámbito se contemplará dentro del grupo".

2. La vigencia del Protocolo quedó interrumpida el 26 de abril de 1995.
3. Durante el período en que se mantuvo en vigor el acuerdo se abrieron 22 nuevas oficinas en el territorio catalano-balear, distribuidas del siguiente modo:
 - Caja de Baleares: 8 en la provincia de Baleares
 - Caja de Tarragona: 1 en la provincia de Lleida
 - Caja de Tarrasa: 2 en la provincia de Lleida
 - 8 en la provincia de Barcelona
 - Caja de Manresa: 3 en la provincia de Barcelona

Ninguna de las Cajas ha podido demostrar la apertura de alguna oficina en la zona de influencia de las otras Cajas.

La expansión fuera del territorio catalano-balear era considerada dentro de un segundo orden de prioridades (planes a medio plazo) en el Protocolo de Colaboración.

4. Los activos totales de las Cajas expedientadas son:

Caja de Baleares	323.181	(97,13% sobre total de Cajas en Baleares)
Caja de Tarragona	320.829	(3,07% sobre total de Cajas en Cataluña)
Caja de Tarrasa	231.442	(2,22% sobre total de Cajas en Cataluña)
Caja de Manresa	153.920	(1,47% sobre total de Cajas en Cataluña)

[Fuente: Anuario Estadístico CECA.1994]

Las citadas Cajas han experimentado el siguiente crecimiento de sus activos entre 1992 y 1994:

- Caja de Baleares 10,41%
- Caja de Tarragona 6,30%
- Caja de Tarrasa 21,55%
- Caja de Manresa 20,78%

Estos datos no han sido contradichos por los interesados.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. Entre las diversas cuestiones que se contemplan en el Protocolo de Colaboración suscrito por las Cajas de Ahorro de Baleares, Manresa, Tarragona y Tarrasa, tales como la unificación de la red de cajeros automáticos, la adopción de una marca comercial conjunta, el lanzamiento de nuevos productos y servicios financieros, etc., el expediente se ha centrado solamente en una: el acuerdo de reparto de mercados.

En efecto, ésta ha sido la única conducta investigada, la única contemplada en el pliego de concreción de hechos de infracción y la única también sobre la que ha versado la acusación contenida en el Informe-Propuesta del Servicio.

2. No hay dudas sobre la existencia de tal conducta. En el expediente consta el Protocolo de Colaboración suscrito por las Cajas de Ahorro de Baleares, Manresa, Tarragona y Tarrasa, aportado por ellas mismas, en el cual, como se pone de manifiesto en el Hecho Probado nº 1, se pacta un reparto del mercado al establecerse un pacto de no competencia (aperturas de oficinas) en las respectivas zonas de influencia (territorios naturales) de cada Caja y la expansión conjunta coordinada fuera de dichas zonas.

La Caja de Tarragona, en su escrito de alegaciones, se encarga de aclarar el alcance del pacto:

"... el protocolo no hace sino reconocer los "territorios naturales" de cada una de las Cajas firmantes del acuerdo, lo cual, al partir de un mercado sobresaturado, no puede interpretarse de otra manera que un intento de racionalizar la estructura territorial de las Cajas por la vía del no crecimiento."

"En todo caso, no se trata de impedir o falsear la competencia sino limitarla a la ya existente."

En conclusión, se trata de una conducta prohibida por el artículo 1.1 c) de la LDC.

3. Las Cajas expedientadas han invocado en su defensa los siguientes argumentos:
 - 3.1. En primer lugar, la caducidad del expediente sobre la base de lo dispuesto en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Esta cuestión fue ya resuelta, en sentido negativo, por el Tribunal en su Auto de 20 de marzo de 1996.

- 3.2. En segundo lugar, que el citado Protocolo era una mera declaración de intenciones que nunca fue puesto en práctica.

Con respecto a esta alegación hay que decir que de los datos obrantes en el expediente no cabe deducir que el acuerdo no haya sido seguido de su ejecución, antes al contrario, constan en el mismo la apertura de diversas oficinas en otras zonas distintas de los "territorios naturales" y la no apertura de sucursales por cada una de las Cajas expedientadas en las zonas de influencia de las otras.

Por otra parte y a mayor abundamiento, el artículo 1 de la Ley prohíbe la mera adopción de acuerdos anticompetitivos sin que sea precisa su puesta en práctica para incurrir en la ilicitud que en el mismo se sanciona.

- 3.3. En tercer lugar, que el comportamiento de las Cajas no hacía sino seguir las indicaciones de las Autoridades Estatales y Autonómicas en materia financiera.

Las Cajas parecen querer ampararse en este punto en el denominado principio de confianza legítima en la Administración Pública, el cual no resulta de aplicación al caso, porque, como ha establecido el Tribunal Supremo en su sentencia de 1 de febrero de 1990, para que pueda invocarse dicho principio es preciso que haya habido signos concluyentes que induzcan a confiar en la legalidad de la actuación administrativa.

En este caso las Autoridades Administrativas tan sólo se han pronunciado sobre la necesidad de establecer formas de cooperación entre las pequeñas entidades para fomentar su eficiencia, pero en ningún caso han sugerido o inducido ni directa ni indirectamente a que las entidades financieras establezca pactos de no competencia territorial o de reparto de mercados. Han sido las cuatro Cajas quienes, obrando autónomamente y por su propia iniciativa, han llevado a término el acuerdo.

- 3.4. Finalmente las Cajas de Ahorro de Tarrasa y Manresa han solicitado la aplicación del nuevo número 3 del artículo 1 de la LDC, incorporado por Real Decreto-Ley 7/1996 por entender que la práctica en cuestión, por su escasa trascendencia económica, no afecta de forma sensible a la competencia.

Frente a este argumento hay que señalar que la reciente modificación legislativa, invocada por la parte, no hace al caso por las siguientes razones: a) Porque lo que se establece en el nuevo número 3 del art. 1 es la facultad de no persecución de determinadas conductas prohibidas, facultad que no parece que pueda ejercitarse cuando el expediente sancionar está ya visto para resolución. b) Porque la conducta de la que se acusa a las Cajas es de naturaleza importante desde el punto de vista de la defensa de la competencia. La fijación de precios y el reparto de mercados son dos de las infracciones más graves en las que se puede incurrir en el Derecho de la Competencia. c) Porque no puede considerarse de práctica restrictiva de la competencia de escasa trascendencia económica aquella que afecta a una zona de influencia donde cada una de las Cajas encausadas tiene una posición preponderante.

4. Por todo lo expuesto procede declarar que las Cajas de Ahorro de Baleares, Manresa, Tarragona y Tarrasa han incurrido en una práctica de reparto de mercados prohibida por el art. 1.1 c) de la LDC.
5. De conformidad con lo dispuesto en el art. 10 de la LDC y, dada la gravedad de la infracción y la intencionalidad de la misma, procede imponer una multa a las Cajas autoras de la práctica.

El número 1º de dicho artículo establece un límite general a la capacidad sancionadora del Tribunal en función del volumen de ventas de las empresas sancionadas. En este caso, al tratarse de entidades financieras, el Tribunal considera que el citado límite debe calcularse en función de los balances por analogía con lo dispuesto en el artículo 2 b) del Real Decreto 1080/1992, y utilizando los criterios en él señalados.

La concreta cuantía de la sanción debe determinarse, en cambio, en función de los criterios señalados en el número 2 del citado art. 10 de la LDC. Aplicando dichos criterios y teniendo especialmente en cuenta la gravedad de la modalidad de la infracción, la escasa dimensión del mercado afectado, las cuotas de mercado de las empresas expedientadas, los efectos de la restricción de la competencia y el cese voluntario en la aplicación del acuerdo, el Tribunal ha acordado imponer las siguientes sanciones económicas: A la Caja de Ahorros de Baleares una multa de 40 millones de ptas. A la Caja de Ahorros de Tarragona una multa de 32 millones de ptas. A la Caja de Ahorros de Tarrasa una multa de 23 millones de ptas. A la Caja de Ahorros de Manresa una multa de 15 millones de ptas.

Estas sanciones no rebasan el límite señalado anteriormente

VISTOS los preceptos legales citados y los demás de general aplicación, el Tribunal

HA RESUELTO

Primero. Declarar que en el presente expediente ha resultado acreditada una práctica restrictiva de la competencia consistente en la celebración de un acuerdo de reparto de mercados, prohibida por el art. 1.1 c) de la Ley de Defensa de la Competencia, de la que son autoras la Caja de Ahorros de Baleares, la Caja de Ahorros de Manresa, la Caja de Ahorros de Tarragona y la Caja de Ahorros de Tarrasa.

Segundo. Imponer las siguientes multas:

- A la Caja de Ahorros de Baleares una multa de 40 millones de ptas.
- A la Caja de Ahorros de Tarragona una multa de 32 millones de ptas.
- A la Caja de Ahorros de Tarrasa una multa de 23 millones de ptas.
- A la Caja de Ahorros de Manresa una multa de 15 millones de ptas.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que agota la vía administrativa y, por tanto, contra la misma podrán interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar de su notificación.