

RESOLUCIÓN (Expte. 297/91)

Sección Primera

Excmos. Sres.:
Martín Canivell, Presidente
Alcaide Guindo, Vocal
Soriano García, Vocal

En Madrid, a 9 de junio de 1992.

Visto por la Sección Primera de este Tribunal, integrada por los señores que anteriormente se relacionan, el expediente nº 297/91 (número 510/88 del Servicio de Defensa de la Competencia) y teniendo en cuenta los siguientes

ANTECEDENTES DE HECHO

1. El 23 de febrero de 1988 D. Francisco José Muñoz Soler, en nombre y representación de las ASOCIACIONES DE CENTROS DE ENSEÑANZA DE IDIOMAS de GUIPUZCOA, MADRID, ANDALUCIA Y CANTABRIA presentó ante la Dirección General de Defensa de la Competencia escrito de denuncia contra el INSTITUTO BRITANICO por conductas abusivas en la enseñanza del idioma inglés prevaliéndose de su condición de órgano delegado del Estado británico y del Convenio Cultural suscrito entre España y el Reino Unido.
2. De acuerdo con el contenido de la denuncia, el Instituto Británico goza de beneficios tales como subvenciones, exenciones tributarias y arancelarias, concesiones de permisos de entrada y residencia en territorio español para sus funcionarios y empleados, cesión de inmuebles sin canon y derecho casi exclusivo para realizar en España los exámenes oficiales de la Universidad de Cambridge. Y aprovechando tales circunstancias, el Instituto Británico ha desarrollado una política expansiva con apoyo publicitario, ampliación de instalaciones, creación de nuevos centros en muchos lugares de España con apoyo económico de las instituciones territoriales, locales y universitarias correspondientes y con la oferta de servicios extraacadémicos de cafetería y librería. Ha obtenido así grandes beneficios que ha utilizado para financiar sus actividades en el extranjero, en perjuicio de las escuelas privadas que operan en los lugares en que se ha ido estableciendo.

Las denunciantes estiman que este ejercicio de actividad económica en condiciones privilegiadas restringe gravemente la competencia y puede

constituir una infracción de los artículos 1º y 2º de la Ley 110/1963, de 20 de julio, de Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia.

3. A la vista del contenido de la denuncia y de la documentación aneja, el Director General de Defensa de la Competencia acordó, por Providencia de 3 de marzo de 1988, su admisión a trámite, la incoación de expediente a instancia de parte con el número 510/88, y el nombramiento de Instructora y Secretaria.
4. Mediante Providencia de 10 de mayo de 1988, la Instructora dispuso la publicación de una Nota-Extracto para la información pública que fue publicada en el Boletín Oficial del Estado de 2 de junio de 1988, en el Boletín de Información Comercial Española de la semana del 23 al 29 de mayo de 1988, en el Boletín Oficial de Guipúzcoa de 24 de mayo de 1988, en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 25 de mayo de 1988 y en el Boletín Oficial de Cantabria de 1 de junio de 1988.

Como consecuencia de la difusión del contenido de la Nota-Extracto, se recibieron gran cantidad de escritos de academias de idiomas y de Asociaciones de las mismas interesándose por el asunto o solicitando ser tenidas como parte en el expediente.

5. Después de algunas solicitudes de precisiones, mediante Providencia del Director General de Defensa de la Competencia de 30 de enero de 1990 se acordó admitir como partes interesadas en el expediente a todos los efectos a las ASOCIACIONES DE CENTROS DE ENSEÑANZA DE IDIOMAS de ASTURIAS, CATALUÑA, NAVARRA, ZARAGOZA, CASTILLA-LEON, VIZCAYA y GALICIA representadas también por D. Francisco José Muñoz Soler, así como en sus propios nombres a la ASOCIACION DE CENTROS DE ENSEÑANZA DE IDIOMAS de MURCIA y a THE BRITISH CENTRE de Jaén.
6. Por necesidades del Servicio, el Director General de Defensa de la Competencia acordó el cambio de Instructora y Secretaria mediante Providencia de 10 de diciembre de 1990.
7. Tras la instrucción practicada y la elaboración de un estudio sobre posible existencia de posición de dominio en el mercado, el Servicio estimó que no concurrían indicios racionales de la existencia de prácticas restrictivas de la competencia prohibidas por la Ley 110/1963 y, mediante Providencia de 28 de febrero de 1991, la Instructora acordó dar por concluidas las actuaciones. A continuación procedió a redactar el preceptivo Informe-Propuesta de 4 de marzo de 1991 en el que se propone al Tribunal de Defensa de la Competencia que se declare que, de lo actuado, no resulta

acreditada la existencia de prácticas restrictivas de la competencia prohibidas por los artículos 1º, 2º y 3º d) de la Ley 110/1963 y se ordene el archivo del expediente y, a petición de parte, la publicación de la Resolución en el Boletín Oficial del Estado.

8. Dado el conforme del Director General de Defensa de la Competencia al citado Informe-Propuesta, el Consejo de Defensa de la Competencia tomó conocimiento del expediente en su reunión de 5 de abril de 1991, acordándose su elevación al Tribunal de Defensa de la Competencia.
9. Recibido el expediente en el Tribunal el 8 de abril de 1991, se turnó a la Sección Primera, dándole el número 297/91. Mediante Providencia de 17 de abril de 1991 se designó Ponente y se dió vista de lo actuado a todos los interesados por treinta días para que formularan alegaciones y propusieran la práctica de prueba.
10. Se recibieron alegaciones de D. Francisco José Muñoz Soler en representación de las ASOCIACIONES DE CENTROS DE ENSEÑANZA DE IDIOMAS de GUIPUZCOA, MADRID, ANDALUCIA, CANTABRIA, VIZCAYA, ASTURIAS, GALICIA, CATALUÑA, NAVARRA, ZARAGOZA y CASTILLA-LEON (en adelante las Asociaciones) y del INSTITUTO BRITANICO (nombre bajo el que se conocen las actividades de enseñanza de inglés del Consejo Británico), decayendo en su derecho a este trámite la Asociación de Centros de Enseñanza de Idiomas de Murcia y The British Centre de Jaén.
11. Por Auto de 26 de junio de 1991 se admitió el expediente a trámite y se resolvió oficiar al Consejo Británico para que en el plazo de diez días aportara certificación relativa a determinados extremos de su actividad de enseñanza de inglés, sus beneficios de explotación, el grado de autofinanciación y de subvención del Gobierno británico y el incremento de alumnos habido en los últimos cinco años.
12. El Consejo Británico solicitó ampliación de plazo para interposición de recurso de súplica ante el Pleno, que le fue concedida, y con fecha 16 de julio de 1991 interpuso recurso de súplica ante el Pleno del Tribunal para que decretase la no admisión de las pruebas documentales propuestas en el Auto de 26 de junio. Mediante Providencia de la Sección Primera de 17 de julio de 1991 se tuvo por recibido el recurso para su remisión al Pleno. Por Providencia del Pleno de 29 de julio de 1991 se tuvo por interpuesto, se nombró Ponente, y se ordenó dar traslado del recurso a las demás partes interesadas para que en el plazo de diez días formularan alegaciones con vista del expediente.

13. Con fecha 7 de enero de 1992 se dictó por el Pleno Resolución del incidente, acordando declarar inadmisibile el recurso interpuesto.
14. Mediante Providencia de la Sección Primera de 9 de enero de 1992 se reiteró al Consejo Británico la petición de certificación acordada por Auto de 26 de junio de 1991.
15. Mediante escritos que tuvieron entrada en el Tribunal el 24 de enero y el 12 de febrero de 1992, el Consejo Británico facilitó las certificaciones que constituyen la prueba documental acordada, y por Providencia de 27 de enero de 1992 se acordó constituir pieza separada con uno de los documentos aportados.
16. Por Auto de 13 de febrero de 1992 se emplazó a las partes para la formulación de conclusiones. Evacuaron el trámite el Consejo Británico y D. Francisco José Muñoz Soler en representación de las Asociaciones, decayendo en su derecho la Asociación de Centros de Enseñanza de Idiomas de Murcia y The British Centre de Jaén. Se abrió el trámite de ratificación de conclusiones por Providencia de 20 de abril de 1992, que fue evacuado mediante sendos escritos por el Consejo Británico y el representante de las Asociaciones. La Providencia de 19 de mayo de 1992 declaró conclusas las actuaciones, y señaló el día 26 de mayo para deliberación y fallo.
17. Han sido interesados en este expediente:
 - El Consejo Británico
 - Las Asociaciones de Centros de Enseñanza de Idiomas de
 - Guipúzcoa
 - Madrid
 - Andalucía
 - Cantabria
 - Asturias
 - Cataluña
 - Navarra
 - Zaragoza
 - Castilla-León
 - Vizcaya
 - Galiciarepresentadas por D. Francisco José Muñoz Soler
 - La Asociación de Centros de Enseñanza de Idiomas de Murcia
 - The British Centre de Jaén

En la tramitación del expediente se han cumplido todas las prescripciones legales y reglamentarias.

Ha sido Ponente la Vocal Sra. Alcaide Guindo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. El expediente fue incoado a instancia de parte por Providencia de fecha 3 de marzo de 1988. De acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, debe ser resuelto con arreglo a lo establecido en la Ley 110/1963, de 20 de julio, de Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia tanto respecto al fondo como al procedimiento.
2. La denuncia formulada por las Asociaciones de Centros de Enseñanza de Idiomas supone que el Consejo Británico goza de posición de dominio en el mercado nacional de la enseñanza no obligatoria del idioma inglés. Considera que el Consejo Británico se ha prevalido - en perjuicio de las escuelas privadas de enseñanza de idiomas - de su condición de órgano delegado del Estado británico y de las condiciones privilegiadas que para la enseñanza del inglés le concede el Convenio Cultural suscrito entre España y el Reino Unido de 12 de julio de 1960, ratificado por instrumento de 13 de abril de 1961 (BOE de 11 de julio).

Expone que ha utilizado las ventajas consistentes en subvenciones, exenciones tributarias y arancelarias, concesiones de permisos de entrada y residencia en territorio español para sus funcionarios y empleados, cesión gratuita de uso de inmuebles y derecho casi exclusivo para realizar en España los exámenes oficiales de la Universidad de Cambridge. El Consejo Británico ha aprovechado estas condiciones privilegiadas para la enseñanza del idioma inglés para desarrollar una política expansiva mediante la creación de nuevos centros tras la celebración de convenios de colaboración con distintas instituciones - que financian parcialmente los costes fijos - la realización de campañas publicitarias y la oferta de servicios extraacadémicos de librería y cafetería. Los grandes beneficios obtenidos de este modo han servido para financiar las actividades del Consejo Británico en otros países en que la enseñanza del idioma inglés no es tan lucrativa. Y todo ello se ha realizado en perjuicio de las escuelas privadas que operan en los lugares en que el Consejo Británico ha ido abriendo nuevos centros de enseñanza de inglés. De nada han servido las protestas formuladas por los centros de enseñanza privados.

La denuncia concluye que la actuación del Consejo Británico constituye un abuso de posición de dominio consistente en competencia desleal al realizar una actividad mercantil alejada de los objetivos de promoción de la

cultura inglesa que pretende el Convenio Cultural, lesionando a los restantes competidores.

3. El Servicio de Defensa de la Competencia ha realizado un estudio que trata de determinar si el Instituto Británico goza de posición de dominio en el mercado de los cursos de enseñanza no obligatoria de inglés impartidos por organizaciones especializadas en la enseñanza de idiomas. Se excluye la enseñanza obligatoria y las clases privadas porque el Consejo Británico no imparte una ni otras, y la enseñanza de inglés por organizaciones no especializadas (universidades, colegios y academias de enseñanzas múltiples) por no ser posible obtener información separada. El estudio se refiere a la situación en los cursos 87-88 y 88-89, y estudia el mercado nacional, por un lado, y los mercados de las zonas en que el Instituto Británico tiene mayor influencia (Madrid, Segovia y Jaén), por otro lado.

De los análisis de concentración realizados se deduce que el número de academias en España sobrepasa las 400, que la cuota de mercado de los centros del Instituto Británico en todo el territorio nacional podría encontrarse en torno al 9%, que en la ciudad de Madrid la cuota del Instituto Británico es aproximadamente igual a la de la Escuela Oficial de Idiomas (en torno al 15%) y que en la ciudad donde la cuota es más elevada (Segovia) ésta no llega al 50%.

4. El Informe-Propuesta de la Instructora del expediente pone de manifiesto que el Convenio Cultural de 12 de julio de 1960 prevé ciertas facilidades - en régimen de reciprocidad - para los institutos culturales británicos y españoles establecidos con arreglo a las previsiones del Convenio y que el Gobierno Británico designó al Consejo Británico como su agente principal para la ejecución de lo establecido en el Convenio.

Entre estas ventajas son de destacar:

- La facilidad para la concesión de permisos de entrada y residencia a sus funcionarios, profesores, intelectuales y estudiantes (art. 11 del Convenio)
- la exención arancelaria para la importación de material didáctico, bibliográfico, de reproducción, siempre que sea para uso exclusivo de los institutos (art. 2º del Convenio).

No existe exención tributaria alguna derivada del Convenio, aunque, eso sí, el Consejo Británico recibe el tratamiento de una entidad sin fines de lucro.

Asimismo, el Consejo Británico ha celebrado convenios de colaboración con distintas instituciones regionales, locales, financieras y universitarias para la apertura de centros de enseñanza de inglés y la celebración de actividades culturales en distintas localidades. En dichos convenios se suele establecer la cesión gratuita del uso de determinadas instalaciones, la dotación de material, el pago de los impuestos de inmuebles por sus cedentes y, a veces, el reparto de ciertos costes fijos. En estos casos, el Consejo Británico suele adquirir compromisos para la realización de actividades culturales en dicha localidad y la utilización para ello de los beneficios obtenidos por la impartición de cursos de inglés.

Respecto de la celebración de los exámenes de inglés de la Universidad de Cambridge, existen 24 centros distintos del Consejo Británico autorizados para la celebración de tales exámenes. Todos ellos admiten alumnos propios y otros procedentes de entidades públicas y privadas.

La política de precios desarrollada por los distintos centros del Instituto Británico en España ha seguido una tendencia alcista: la captación de alumnos se lleva a cabo mediante una política de publicidad e imagen y la utilización del prestigio con que cuenta la institución en España.

Por último, se corrobora que el Instituto Británico de Madrid ofrece servicios extraacadémicos de cafetería y librería, que son prestados por empresas independientes concesionarias.

5. El Servicio de Defensa de la Competencia no ha formulado pliego de concreción de hechos de infracción de la Ley 110/1963, de 20 de julio, de Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia, y así se recoge en el Informe-Propuesta de la Instructora.

No se aprecia infracción del artículo 1 porque ni los acuerdos de colaboración para la difusión de la enseñanza del idioma inglés, ni los acuerdos de prestación de los servicios de librería y cafetería restringen la competencia en modo alguno.

No se aprecia infracción del artículo 2 porque el Consejo Británico, como operador económico en el mercado de la enseñanza no obligatoria del idioma inglés, no goza de posición de dominio en el mercado nacional ni en las provincias en que está implantado. Cuenta con una cuota de mercado estimada del 9%, y se trata de un sector muy atomizado, en el que otras entidades participan con cuotas similares en las distintas provincias. No corresponde, por tanto, analizar la existencia o no de abuso.

En todo caso, y por lo que respecta a la denuncia de conducta desleal de las recogidas en el artículo 3.d) de la Ley 110/1963, la Instructora considera que - además de no cumplirse los requisitos previos de acuerdo o de abuso de posición de dominio - la conducta del Consejo Británico es normal dentro del marco de colaboración cultural entre dos países.

6. La Sección Primera estima que es necesario distinguir entre los dos tipos de acuerdos concertados por el Consejo Británico para la actividad de enseñanza del idioma inglés.

6.1. En primer lugar, los convenios derivados de su nombramiento como Agente principal del Gobierno británico para el cumplimiento del Convenio Cultural suscrito entre España y el Reino Unido - si restringen la competencia de algún modo al otorgar al Consejo Británico una situación de privilegio respecto a los centros privados de enseñanza - están amparados por la exención prevista en el artículo 4º, puesto que un Convenio Internacional ratificado tiene el rango normativo de Ley. Si así no fuere, este tipo de acuerdos tienen razones de interés público que permitirían la aplicación de lo establecido en el artículo 5º de la Ley 110/1963 sobre prácticas exceptuables y, en la actualidad, la autorización prevista en el artículo 3 de la Ley 16/1989.

6.2. Por lo que respecta a los acuerdos de prestación de servicios extraacadémicos, no parece que del contenido de la denuncia se deduzca que contienen ninguna cláusula restrictiva de la competencia.

7. Por otra parte, corresponde discutir si el Consejo Británico goza o no de posición de dominio.

Es preciso tener en cuenta que en el presente caso resulta de aplicación la Ley 110/1963 que, en su artículo 2.2, define expresamente lo que ha de entenderse por posición de dominio de una empresa para determinar la explotación abusiva de dicha situación.

Según el artículo 2.2 a) de la Ley 110/1963, una empresa goza de posición de dominio cuando para un determinado tipo de producto o servicio es la única oferente o demandante dentro del mercado nacional o cuando, sin ser la única, no está expuesta a una competencia sustancial en el mismo.

Así definida la posición de dominio, no puede concluirse que el Consejo Británico goce de dicha situación, ni siquiera en la parte del mercado en que tiene una competencia más limitada.

No podría decirse exactamente lo mismo si al caso le hubiera sido de aplicación lo establecido al respecto por la Ley 16/1989. En efecto, el artículo 6 de la citada norma establece una enumeración de algunas situaciones particulares que pueden considerarse abuso, pero no define la posición de dominio en ningún sentido. En dicho caso, sería necesario analizar más profundamente si el Consejo Británico, aún con una cuota de mercado estimada del 9%, estaría en situación de influir notablemente en las condiciones en que se desarrolla la competencia en el mercado de la enseñanza no obligatoria del idioma inglés y podría comportarse de forma independiente sin que esta actitud le perjudicara. Pero, como ya se ha dicho, no es la Ley 16/1989, sino la Ley 110/1963, la aplicable al caso.

8. Puesto que no se da la premisa de existencia de posición de dominio, no procedería continuar analizando si los comportamientos del Consejo Británico en la celebración de convenios de colaboración con otras instituciones para la enseñanza de inglés y la realización de actividades culturales pueden ser calificados de abusivos.

A pesar de ello, y puesto que se trata de un expediente iniciado a instancia de parte interesada - que ha alegado insistentemente la existencia de comportamientos lesivos para el resto de los competidores, acusación que no ha sido mantenida por el Servicio - no está de más discutir la acusación.

Todas las acusaciones concretas contenidas en la denuncia y en los diversos escritos de los denunciantes pueden resumirse en que el Consejo Británico ha aprovechado su situación de privilegio para realizar una política expansiva perjudicial para los competidores y ha obtenido grandes beneficios que ha utilizado para financiar sus actividades en otros países donde la enseñanza del inglés es un negocio menos saneado.

De toda la información manejada a lo largo del expediente instruido en el Servicio y de la aportada al Tribunal a solicitud de éste, no se desprende que el Consejo Británico haya seguido una política agresiva tendente a expulsar del mercado a sus competidores (que sería la única práctica reprochable), ni tampoco ha utilizado sus excedentes en actividades en el exterior (práctica que no sería reprochable en absoluto desde la perspectiva de la defensa de la competencia). El Consejo Británico ha seguido una política de precios altos, muy por encima de la media del mercado, y la evolución de sus ingresos y costes para la enseñanza del idioma inglés hacen pensar más bien en una política de incremento de la calidad que en un intento de obtener el máximo rendimiento de explotación en cada momento.

VISTOS los preceptos legales citados y los demás de general aplicación

HA RESUELTO

Declarar que no ha resultado acreditada en este expediente la existencia de ninguna de las prácticas prohibidas por la Ley 110/1963, de 20 de julio, dándose por ultimado el expediente, que se archivará, una vez sea firme esta Resolución y, a petición de parte, se publicará a costa de la misma en el Boletín Oficial del Estado.

Notifíquese esta Resolución a los interesados y comuníquese al Servicio de Defensa de la Competencia, haciendo saber a aquéllos que, contra ella, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124 del Reglamento del Tribunal, podrán interponer recurso de súplica ante el Pleno de este Tribunal en el plazo de diez días contados a partir del siguiente al de la fecha de su notificación.