

RESOLUCIÓN (Expte. R 330/98 Autoescuelas Alcalá)

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 18 de enero 1999

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia (el Tribunal, TDC), con la composición expresada al margen y siendo Ponente el Vocal D. Jesús Rubí Navarrete, ha dictado la presente Resolución en el expediente R 330/98 (1233/95 del Servicio de Defensa de la Competencia, el Servicio, SDC), iniciado como consecuencia del recurso interpuesto por D. Fernando Ruiz López y D. Francisco Moreno Rollón en representación de las autoescuelas "2.000 S.A." y "Moreno S.A." contra el Acuerdo del Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia, de 14 de julio de 1998, por el que se sobreseyó parcialmente la denuncia formulada contra la Agrupación de Autoescuelas con examen en Alcalá de Henares (PAZAH), por haber expulsado de la misma a las autoescuelas recurrentes y a la autoescuela "Orense", por no aplicar los precios impuestos por la citada Asociación ni adquirir el material didáctico a través de la misma.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Las Autoescuelas "2.000 S.A.", "Moreno S.A." y "Orense" presentaron denuncia el 27 de abril de 1995 contra PAZAH por haber sido expulsados de dicha Asociación al no respetar los precios que aquélla imponía y haber incumplido el acuerdo por el que la Asociación obligaba a los asociados a comprar todo el material didáctico a través de la misma.
2. Por Providencia del Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia de 1 de febrero de 1996 se acordó la admisión a trámite de la denuncia y la incoación de expediente, entendiéndose las actuaciones con PAZAH y con cualquier otras personas o entidades que pudieran aparecer vinculadas con los hechos denunciados.

3. Tras practicar diversas actuaciones el Servicio formuló Pliego de Concreción de Hechos (PCH) en el que se consideraban acreditados los siguientes:

"1.- La Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Alcalá de Henares en sesión celebrada el 7 de marzo de 1995 acordó, en el ámbito de sus competencias, aceptar la colaboración de la Asociación Profesional de Autoescuelas (PAZAH) en el control total de los exámenes teórico y práctico para la obtención de permisos de conducción en esta ciudad (fol. 33).

2. En virtud de dicho acuerdo PAZAH deberá abonar todos los gastos que genere el examen, proponiendo una cuota de cargos a las autoescuelas que examinen en cada momento, ya sean asociadas o no. Asimismo debería informar al Ayuntamiento del nombre de la/s Autoescuela/s que no deban ser citadas a examen, por el período que se indique, por alterar el normal desarrollo de los exámenes o no cumplir con la normativa de aplicación.

3. Las autoescuelas asociadas abonan a PAZAH una cuota mensual de 10.000 ptas. por autoescuela principal y 4.500 ptas. por las demás escuelas de las que sean titulares, parte de esa cantidad se destina a sufragar los gastos en concepto de mantenimiento de pistas. Las autoescuelas no asociadas abonan una cuota mensual de 1.900 ptas. por cada una de las autoescuelas de la que sea titular en concepto de mantenimiento de pistas de examen (fol. 201).

4. Las Autoescuelas denunciadas, pertenecientes a la asociación, dejaron de hacer efectivas sus cuotas a la misma, por lo que el Ayuntamiento les denegó la posibilidad de examen por un período de tres meses, previa comunicación por parte de PAZAH del incumplimiento de pago (fol. 34, 37 y 38). Con posterioridad a la suspensión, han pagado las cuotas de mantenimiento restableciéndose su derecho a utilizar las pistas de examen (fol. 222 y ss.).

5. PAZAH establece en el punto 8 del Acuerdo de 10 de marzo de 1995 (fol. 4 y 75) la obligatoriedad de compra de todo el material didáctico a través de la asociación, como consta en las actas de esa misma reunión. Sin embargo ha quedado acreditado que la adquisición de dicho material no es obligatoria y que son sólo 18 autoescuelas, de las 68 asociadas, las que lo adquieren a través de la asociación (fol. 150 vta.).

6. En escrito de 25 de mayo de 1994, PAZAH recomienda a sus asociados una franja de precios mínimos y máximos (fol. 103) al objeto de evitar situaciones de posición dominante y falseamiento de la competencia en el sector, haciendo constar el carácter informativo de dicha circular".

A la vista de los hechos acreditados, el Servicio continua la tramitación del expediente por una presunta práctica restrictiva de la competencia prohibida por el artículo 1.1.a) LDC, consistente en una recomendación de precios máximos y mínimos a aplicar por las autoescuelas de Alcalá de Henares, y sobresee parcialmente el expediente por el resto de los cargos denunciados, por considerar que la expulsión de las denunciadas se debió a la falta de pago de las cuotas que PAZAH tiene fijadas para el mantenimiento de las pistas de examen del carnet de conducir y porque, aunque la Asociación acordó la obligatoriedad de adquirir todo el material didáctico a través de la misma, no la había hecho efectiva.

4. Las autoescuelas "2.000 S.A." y "Moreno S.A." interpusieron recurso en plazo contra el Acuerdo de sobreseimiento invocando que su expulsión no se debió a las razones alegadas por el Servicio, sino "por distorsionar y falsear la competencia en el sector" reiterando que PAZAH imponía la obligación de adquirir todo el material didáctico a través de la misma.
5. Son interesados:
 - Autoescuela 2.000 S.A.
 - Autoescuela Moreno S.A.
 - Agrupación de Autoescuelas con examen en Alcalá de Henares (PAZAH).
6. El Pleno deliberó y falló el día 1 de diciembre de 1998.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. El Acuerdo de sobreseimiento parcial recurrido se funda en un doble orden de argumentaciones. Por una parte, el Servicio estima que la expulsión de las recurrentes se produjo por la falta de abono de las cuotas fijadas para atender los gastos de mantenimiento de las pistas de examen y no por no haber respetado los precios impuestos por PAZAH. Por otra, considera el Servicio que la citada Asociación no obliga a las autoescuelas a adquirir el material didáctico a través de la misma. Ambas deben ser abordadas por separado.

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones referidas, debe tenerse en cuenta que el acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Alcalá de Henares, del que trae causa la obligación de atender los gastos que genere el examen de conducir en dicha localidad para PAZAH y, por tanto, para sus asociados, se aprobó el 7 de marzo de 1995, siendo notificado a PAZAH el día 10 del mismo mes (folio 33).

Por su parte, la expulsión de los recurrentes les fué comunicada por PAZAH el 6 de marzo de 1995 (folios 181 y 194), es decir, un día antes de que la

Comisión de Gobierno del Ayuntamiento aprobara el acuerdo de colaboración y tres días antes de su notificación a PAZAH. A la vista de las fechas en que se produjeron los hechos difícilmente podía alegarse como causa de expulsión el incumplimiento de las obligaciones de un acuerdo municipal que aún no había sido aprobado.

Junto a ello debe tenerse en cuenta que la causa expresamente alegada por PAZAH para la expulsión de las autoescuelas Moreno y 2.000, es la de "distorsionar y falsear la competencia en el sector" (folios 181 y 194), infracción prevista en el Capítulo II, artículo 9 de los Estatutos Internos de PAZAH y calificada como "falta muy grave". Pues bien, los citados Estatutos Internos de la Asociación contemplan explícitamente en el mismo artículo 9 la infracción consistente en el "incumplimiento en el pago de las cuotas ordinarias o extraordinarias que reglamentariamente se hayan establecido", calificando tal conducta como "falta grave" (folio 198) y atribuyéndole distintos efectos sancionadores. Existiendo una previsión estatutaria específica para los supuestos de incumplimiento del pago de las cuotas y no habiendo sido éste el motivo alegado para fundar la expulsión, no se comprende que el sobreseimiento parcial se base en el impago de cuotas, cuando la Asociación hace referencia expresa a otra infracción como es la de "distorsionar y falsear la competencia en el sector".

Por tanto, el Tribunal estima que la expulsión no pudo deberse a las razones alegadas por el Servicio para sobreseer parcialmente ya que no hay coincidencia ni en las fechas ni en los motivos alegados por PAZAH, en los términos expuestos.

2. En cuanto a la obligatoriedad por parte de las autoescuelas asociadas de comprar todo el material a través de la Asociación, obra en el expediente el acuerdo adoptado en la Asamblea General de PAZAH, celebrada el día 10 de marzo de 1995 (folio 4), en el que se manifiesta expresamente que "...entre otros acuerdos se adoptaron los siguientes: ...8º- Obligatorio de comprar todo el material a través de la Asociación".

La rotundidad de la expresión literal del acuerdo adoptado no ofrece dudas sobre la existencia del mismo. Cuestión distinta es que, posteriormente, el acuerdo adoptado no haya sido llevado a la práctica ni PAZAH haya exigido su cumplimiento.

A este respecto debe señalarse que es doctrina reiterada del Tribunal que, en el ámbito del Derecho de la Competencia, basta la adopción de un acuerdo contrario al artículo 1 de la Ley 16/1989 para que pueda apreciarse la existencia de una conducta prohibida, sin que resulte necesario a tal efecto que el acuerdo haya sido, adicionalmente, llevado a la práctica. Cuestión distinta es la que hace referencia al hecho de que la falta de puesta en práctica de una conducta prohibida constituya un elemento que permita

graduar la responsabilidad subjetiva del imputado que puede ser tenido en cuenta en orden a determinar el importe de la sanción que, en su caso, se imponga (art. 10 LDC).

3. El enjuiciamiento que el Tribunal efectúa en el presente recurso no es específicamente el relativo a la licitud o ilicitud de la expulsión en el orden civil, sino exclusivamente el relacionado con la posible infracción de la LDC. En reiteradas ocasiones (Resolución de 18 de diciembre de 1991. Expte. 296/91, Resolución de 28 de junio de 1995. Expte. 351/94, y Resolución de 13 de julio de 1998. Expte. 401/97, entre otras), el Tribunal "ha precisado el deslinde de competencias entre las que le atribuye la LDC respecto de los acuerdos a los que se refiere el Art. 1 y las que corresponden a la jurisdicción civil, en un sentido que ha confirmado la STS de 10 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". (Resolución de 13 de julio de 1998 citada).

En consecuencia, la presente Resolución revocatoria del sobreseimiento parcial acordado por el Servicio debe entenderse en el sentido de que deben continuar investigándose qué hechos son los que PAZAH ha considerado como distorsiones y falseamiento de la competencia en el sector, llevándole a adoptar un acuerdo de expulsión de algunos asociados y, asimismo debe mantenerse el cargo relativo a la obligatoriedad de compra del material a través de la Asociación, sin que ni unos ni el otro queden excluidos de la instrucción que está practicándose en el expediente incoado por el Servicio. Será el conjunto de conductas realizadas, incluidas las hasta ahora sobreseídas, las que deban ser tenidas en cuenta para apreciar la posible infracción de la Ley de Defensa de la Competencia.

A este respecto no puede tampoco dejar de apreciarse que la pertenencia o no a PAZAH reduce o incrementa, respectivamente, los costes de las autoescuelas que operan en el mercado, al menos en lo que hace referencia a los costes que deben asumir por la realización de los exámenes de conducir, ya que las cuotas o tarifas que se aplican a asociados y no asociados son diferentes y superiores en el caso de estos últimos siendo, por tanto, una circunstancia que incide en el funcionamiento del mercado y afecta a los agentes económicos que operan en aquél. Asimismo, debe tenerse en cuenta que para poder volver a disfrutar de unas cuotas más reducidas por la realización del examen de conducir, los expulsados deben abonar para su

reingreso en PAZAH la cantidad de 500.000 pts. (folio 213) frente a las 50.000 a que asciende el importe del ingreso inicial en dicha Asociación.

4. Por último, la revocación del Acuerdo de archivo del Servicio no tiene la consideración de acto definitivo que ponga fin a un procedimiento, sino que, por el contrario, produce el efecto de la continuación del mismo. En el curso de dicho procedimiento los interesados van a poder intervenir presentando las alegaciones y proponiendo las pruebas que a su derecho convengan, tanto en la fase procesal que se desarrolla ante el Servicio como, en su caso, en la que tiene lugar ante el Tribunal. Así pues, siendo esta Resolución un acto administrativo que, aunque no es susceptible de ulterior recurso ordinario en vía administrativa, no es definitivo ya que no decide sobre el fondo del asunto ni pone término a dicha vía o imposibilita su continuación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no podrá ser impugnada, en este momento, ante la citada jurisdicción.

Vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, el Tribunal

RESUELVE

- Unico.** Estimar el recurso y revocar el Acuerdo del Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia, de 14 de julio de 1998, por el que se sobreseyó parcialmente el expediente incoado contra la Agrupación de Autoescuelas con examen en Alcalá de Henares (PAZAH), por haber expulsado de la misma a las autoescuelas 2.000 S.A. y Moreno, al no aplicar los precios impuestos por la Asociación ni adquirir el material didáctico a través de la misma.

Comuníquese la presente Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que contra la misma no cabe otro recurso que el contencioso-administrativo que, en su caso, proceda contra la Resolución en este Tribunal que, en su momento, ponga fin al expediente en vía administrativa.