

RESOLUCIÓN (Expte. R 191/96. Autoescuelas De Tenerife)

Pleno

Excmos. Sres.:

Petitbò Juan, Presidente
Alonso Soto, Vicepresidente
Bermejo Zofío, Vocal
Fernández López, Vocal
Berenguer Fuster, Vocal
Hernández Delgado, Vocal
Rubí Navarrete, Vocal
Castañeda Boniche, Vocal
Pascual y Vicente, Vocal

En Madrid, a 7 de marzo de 1997.

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia, con la composición expresada al margen y siendo Ponente D. Luis Berenguer Fuster, ha dictado la siguiente RESOLUCION en el Expediente r 191/96 (número 1249/95 del Servicio de Defensa de la Competencia) de recurso interpuesto por la Unión de Consumidores de Santa Cruz de Tenerife contra el Acuerdo del Director General de Defensa de la Competencia de 21 de octubre de 1996, por el que se archivaban las actuaciones que tuvieron su origen en la denuncia formulada por el recurrente contra la Asociación Provincial de Autoescuelas de Santa Cruz de Tenerife por acuerdo de fijación de tarifas.

ANTECEDENTES DE HECHO

- 1.- En fecha 6 de junio de 1995 la Unión de Consumidores de Santa Cruz de Tenerife denunció a la Asociación Provincial de Autoescuelas de Santa Cruz de Tenerife y a 24 de sus asociados por haber acordado los precios de los gastos de matrícula y práctica de los cursos de preparación para la obtención del carnet de conducir tipo B.1, denuncia que basaban fundamentalmente en un estudio comparativo de los precios de las distintas autoescuelas. A su escrito acompañaban un artículo de prensa en el que se reflejaba la existencia de un informe interno de la Asociación en el que se detalla el coste de funcionamiento y que provoca la coincidencia de las tarifas.
- 2.- Recibida la denuncia, el Servicio acuerda realizar una investigación reservada y a tales efectos requirió información de las autoescuelas denunciadas, así como del Ayuntamiento de Santa Cruz y de la Dirección

General de Tráfico para indagar cuántas autoescuelas había censadas en dicha localidad.

En respuesta a tales requerimientos, las Autoescuelas facilitaron determinados datos y contratos que permitieron elaborar al Servicio un cuadro de tarifas y precios que difería sensiblemente del elaborado por la Asociación denunciante. En cuanto a la lista de empresas que actúan en Santa Cruz de Tenerife, el Ayuntamiento respondió manifestando que la competencia censal del IAE corresponde al Ministerio de Economía y Hacienda, y la Dirección General de Tráfico facilitó los datos.

- 3.- Con estos antecedentes el 21 de octubre de 1996 el Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia dicta un Acuerdo acordando el archivo de las diligencias por no existir coincidencia en las tarifas "ni tampoco se dispone en este sentido de la fecha exacta en la que se produce el cambio de tarifas, ni de la relación o número de autoescuelas dadas de alta en Santa Cruz de Tenerife en 1995, por lo que la muestra en la que se basa el Informe de la UCE puede no ser suficientemente representativa".
- 4.- Contra el Acuerdo de archivo la UCE presentó recurso al que acompañó un contrato de una de las empresas en el que aparecía un precio diferente al que obra en los datos que han facilitado al Servicio, al tiempo que acompañan tarjetas resultado de una investigación realizada en diez autoescuelas de Tenerife en las que han especificado los precios, que no coinciden con los facilitados por dichas autoescuelas al propio Servicio, y sin embargo muestran una similitud entre todos ellos.
- 5.- Presentado el recurso ante el Tribunal, por Providencia de fecha 2 de diciembre de 1996 se concedió plazo a los interesados para que realizaran alegaciones, plazo que, incluso ampliado, fue dejado pasar sin realizar ninguna alegación tanto por parte del recurrente como por parte de la Asociación Provincial de Autoescuelas de Tenerife.
- 6.- Son interesados:
 - La Unión de Consumidores de Santa Cruz de Tenerife
 - La Asociación Provincial de Autoescuelas de Santa Cruz de Tenerife.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

- 1.- El artículo 36.2 de la Ley de Defensa de la Competencia establece que antes de proceder a resolver sobre la incoación del expediente, o en su caso el archivo de las actuaciones, el Servicio podrá acordar la instrucción de una información reservada. Esta facultad implica que los acuerdos de archivo del Servicio de Defensa de la Competencia pueden ser de dos tipos. Si se observa "prima facie" que los hechos denunciados no son constitutivos de una infracción de la legislación de defensa de la competencia, el Servicio archivará sin más trámites, por el contrario, si se considera que los hechos denunciados aparentemente son constitutivos de una infracción de tales normas, antes de proceder a la incoación de expediente, aquél podrá practicar una investigación sumaria y preliminar para ver si los hechos denunciados coinciden aparentemente con la realidad para, de ser así, incoar el expediente y proceder a una instrucción contradictoria o, en caso contrario, archivar. Es justo señalar que esa facultad que permite la Ley consistente en una instrucción preliminar de carácter confidencial ha de ser utilizada con prudencia para evitar la realización de una verdadera instrucción no contradictoria que pueda llegar a vulnerar los derechos de defensa que a los interesados les asiste.

Pero aún así, si se opta por practicar esa investigación de carácter preliminar, ésta ha de ser de utilidad, es decir, que sirva para llevar a la convicción del instructor de que los hechos no revisten verosimilitud y, por lo tanto, procede el archivo, o bien que existen indicios suficientes como para abrir una instrucción más profunda mediante la incoación del oportuno expediente. Es evidente que en ese caso los límites entre la información confidencial y la verdadera instrucción serán muy difusos, pero no por ello se ha de dejar de señalar que si se opta por practicar la información confidencial, ésta ha de servir para confirmar aunque sea indiciariamente la existencia o inexistencia de los hechos, pues una información que no persiga tal finalidad será totalmente supérflua.

- 2.- Recurrido el acuerdo de archivo, deberá analizarse el presente expediente para comprobar si los hechos revisten a primera vista características de constituir infracción de las normas concurrenciales y si de la información reservada que se ha practicado se deducen datos que permitan afirmar que existen indicios suficientes para justificar la incoación de un expediente.

La circunstancia de que los hechos denunciados aparentemente suponen una infracción de lo dispuesto en el artículo 1.1.a) de la Ley de Defensa de la Competencia viene ratificado por el hecho de que el Servicio, ante el relato realizado por el denunciante, ordena la práctica de una información reservada. Resulta obvio afirmar que, si el Servicio hubiera considerado

que los hechos no revestían apariencia de constituir una infracción de la legislación de defensa de la competencia, en lugar de haber ordenado tal información reservada, hubiera acordado sin más el archivo de la denuncia. A mayor abundamiento, de los documentos aportados por la denunciante y particularmente por el estudio comparativo de precios se deducen una coincidencias de precios que, en principio, permitirían hacer suponer que obedecen a la existencia de acuerdos entre las distintas autoescuelas o al menos una conducta paralela entre ellos. Parece que si los hechos parecen infringir la LDC se justifica la pertinencia de la instrucción, extremo éste que es el que ha estimado el Servicio de Defensa de la Competencia.

- 3.- Otra cosa es que la información requerida por el Servicio haya sido la más idónea. A tal fin, el Servicio solicita de la Dirección General de Tráfico y del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife que se le remita relación de autoescuelas radicadas en este Municipio. A tales efectos debe indicarse la insuficiencia de este medio de prueba por cuanto que la denuncia se refería a la práctica totalidad de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife y no exclusivamente a su Capital. Como respuesta a esta solicitud de información, la Dirección General de Tráfico remite los datos de las autoescuelas de dicha Capital, mientras que el Ayuntamiento manifiesta que carece de ellos. Forzoso resulta llegar a la conclusión de que este elemento resulta insuficiente para los extremos que se quieren averiguar.

Por otra parte, el Servicio se remite a las autoescuelas denunciadas reclamándoles ciertos datos, y fundamentalmente que manifiesten cuáles son los precios de las tarifas aplicadas durante el año 1995 para los cursos de obtención del carnet de conducir, extremo éste que se ha de considerar insuficiente para intentar obtener una información fiable de los hechos denunciados.

- 4.- Como consecuencia de la información reservada practicada, el Servicio considera que no existe constancia de la fecha en la que se produjo el cambio de tarifas ni tampoco del número de autoescuelas dadas de alta en Santa Cruz de Tenerife durante el año 1995. Por otra parte, de los datos aportados por las propias autoescuelas, se deduce que no coinciden las tarifas aplicadas y, por ello, el Servicio considera que no hay base para presumir la existencia de un acuerdo de precios entre las distintas autoescuelas.

Si se considera el alcance de los datos obtenidos durante la información reservada, hay que llegar a la conclusión de que la instrucción ha sido insuficiente. No cabe decir que no existen datos sobre la fecha en la que se ha producido la subida de las tarifas cuando no se ha practicado ninguna

actuación encaminada a averiguar este dato. Mucho menos se puede basar un acuerdo de archivo en el desconocimiento del número de autoescuelas situadas en el conjunto de la provincia de Santa Cruz de Tenerife cuando en realidad exclusivamente se han solicitado los datos relativos a la localidad del mismo nombre.

Otro tanto cabe decir de la información consistente en solicitar los datos exclusivamente a las autoescuelas denunciadas. Es cierto que se trata simplemente de la obtención de una información reservada, pero no es menos cierto que, si se trata de obtener datos indiciarios para determinar si unos hechos que parecen constituir infracción de la legislación de la libre competencia tienen verosimilitud, es necesario realizar una averiguación que vaya más allá de solicitar simplemente los datos a los denunciados, pues éstos carecerán de verosimilitud. Es lógico pensar que los datos por ellos facilitados no permitan basar una inculpación y, por lo tanto, es preciso realizar más averiguaciones.

Tal es lo que ha realizado la entidad recurrente antes de presentar el recurso. Al parecer, la recurrente ha enviado a una persona interesada en realizar un curso para la obtención del carnet de conducir a que averiguara los precios de los cursos y, de la información que se le ha facilitado, se puede llegar a la conclusión de que los precios que solicitan las autoescuelas se asemejan más a los que obran en el estudio de la Unión de Consumidores que los que al Servicio han facilitado las Autoescuelas denunciadas. Por ello, a juicio de este Tribunal, existen indicios suficientes para proceder a la incoación del expediente y realizar una instrucción que vaya más allá que la simple solicitud de datos a los investigados para, a resultas de esa investigación, decidir acerca de si existen o no indicios de que los hechos denunciados responden a la realidad.

- 5.- La importancia de los hechos denunciados se resalta de forma particular por cuanto que se trata de una denuncia que versa acerca de posibles acuerdos de precios entre diversas autoescuelas situadas en una isla y, por lo tanto, prácticamente desaparece la alternativa del usuario para acceder a las enseñanzas de las autoescuelas de otra provincia. Esta circunstancia justifica la mayor gravedad del acuerdo de precios por cuanto que el hecho insular reduce las posibilidades de los usuarios de Tenerife de cursar las enseñanzas para la obtención del carnet de conducir en autoescuelas diferentes a las de la Isla.
- 6.- Al incoarse el expediente, la investigación deberá realizarse referida a la totalidad de las Autoescuelas existentes en la isla de Tenerife, a cuyo fin pueden aportar los datos bien la propia Dirección General de Tráfico - como ha hecho referente a las de la Capital-, bien el Ministerio de

Economía y Hacienda en los antecedentes relativos al Impuesto de Actividades Económicas e incluso solicitando los nombres de las empresas afiliadas a la Asociación denunciada. Reducir la investigación exclusivamente a las Autoescuelas incluidas en la denuncia puede implicar dejar en la impunidad a un buen número de empresas que tal vez hayan cometido las mismas infracciones que las denunciadas. Será por ello necesario realizar una minuciosa instrucción por parte del Servicio, pero los indicios de que se han cometido infracciones de la legislación de la libre competencia así lo aconseja.

- 7.- La presente Resolución estimando un recurso constituye un acto de mero trámite que exclusivamente significa que ha de iniciarse un expediente en el que ha de tener participación la totalidad de los denunciados. Por tanto, ni se trata de un acto definitivo ni es susceptible de producir indefensión, por lo que no cabe recurso alguno, sin perjuicio de que pueda interponerse en su momento el correspondiente recurso contencioso- administrativo contra la Resolución definitiva en vía administrativa que pueda recaer en el expediente.

VISTOS los preceptos de la Ley de Defensa de la Competencia y demás de general aplicación, el Tribunal de Defensa de la Competencia

HA RESUELTO

- Primero.-** Estimar el recurso interpuesto por la Unión de Consumidores de Santa Cruz de Tenerife contra el Acuerdo del Servicio de Defensa de la Competencia de 21 de octubre de 1996 por el que se acuerda el archivo de las diligencias seguidas bajo el número 1249/95 que tuvieron su origen en la denuncia presentada por dicha Unión de Consumidores contra la Asociación Provincial de Autoescuelas de Santa Cruz de Tenerife y diversas autoescuelas de dicha provincia.
- Segundo.-** Interesar del Servicio de Defensa de la Competencia la apertura del correspondiente expediente encaminado a averiguar la realidad de los hechos contenidos en la denuncia por si suponen la infracción del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno y, en su momento, podrán interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional contra la Resolución definitiva que en su caso dicte el Tribunal de Defensa de la Competencia.