

RESOLUCIÓN (Expte. r 69/93, Caja de Ahorros de Burgos)

Pleno

Excmos. Sres.:

Fernández Ordóñez, Presidente

Alonso Soto, Vicepresidente

Bermejo Zofío, Vocal

Alcaide Guindo, Vocal

de Tores Simó, Vocal

Soriano García, Vocal

Menéndez Rexach, Vocal

En Madrid, a 28 de enero de 1994

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia, con la composición expresada al margen y siendo Ponente D. José Eugenio Soriano García ha dictado la siguiente Resolución en el expediente r 69/93 (943/93 del Servicio de Defensa de la Competencia) tramitado para resolver el recurso interpuesto por STAINES DOS S.A. contra el Acuerdo de la Dirección General de Defensa de la Competencia, de 28 de octubre de 1993, por el que se archivaron las actuaciones iniciadas como consecuencia de su denuncia contra la Caja de Ahorros Municipal de Burgos.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fecha 28 de abril de 1993, D. José Pedro Vila Rodríguez, en representación de STAINES DOS S.A., presentó denuncia contra supuestas prácticas restrictivas de la competencia en que habría incurrido la Caja de Ahorros Municipal de Burgos.

En resumen, se señalaba: "*La CAJA DE AHORROS MUNICIPAL DE BURGOS habría incurrido en competencia desleal y abuso de posición dominante, por cuanto, con ocasión de haber iniciado contactos entre ambos para la formalización de un préstamo con garantía hipotecaria sobre una finca sita en el término municipal de Burgos, destinado a la financiación de la edificación de treinta y una naves industriales, solicitó de su representada, entre otros extremos, la presentación de un estudio sobre el mercado local de naves industriales de características como las que se proyectaban, conociendo por tanto la Caja de Ahorros los planes y proyectos de STAINES DOS S.A. constituyéndose posteriormente la propia CAJA DE AHORROS MUNICIPAL DE BURGOS en promotora, constructora y vendedora de 56 naves industriales de idénticas*

características con un proyecto que data de las mismas fechas -mes de julio de 1989- en que la denunciante entró en negociaciones con dicha Caja de Ahorros.

Por otra parte, según la denuncia, la actuación de la CAJA DE AHORROS MUNICIPAL DE BURGOS se dirigió a obtener el control de todo el negocio de STAINES DOS S.A. al obligarle a constituir hipoteca, además de sobre la finca, sobre las 31 naves industriales que se financiaban con el préstamo, efectuándose una tasación de los inmuebles muy por debajo de su valor de mercado por los técnicos que, simultáneamente, eran los mismos facultativos de las obras de construcción de las 56 naves de la propia Caja de Ahorros, y los mismos por tanto que, con muy diferente criterio, valoraban dichas 56 naves, quedando, en consecuencia, todas las naves afectadas a la hipoteca con una financiación aproximada del 50% de su valor de venta, lo que, unido a la doble condición de acreedora y competidora, generadora de los hechos denunciados, colocó a CAJA DE AHORROS MUNICIPAL DE BURGOS en una posición de dominio de la que abusó al ofertar a terceros adquirentes de naves industriales mejores condiciones de financiación y venta, con clara infracción del artículo 6.2, apartados a) y d) de la citada Ley 16/1989, ya que para la venta de sus propias naves ofrecía una financiación de hasta el 80% del valor de venta de las mismas con lo que, ante naves semejantes, tal diferencia no resistía comparación con claro desequilibrio en favor de la Caja de Ahorros.

Entiende el denunciante que la irrupción de una entidad de crédito, abandonando el mercado financiero y adentrándose en una actividad industrial y comercial ajena a fines socio-benéficos como pudieran ser la financiación de la construcción de casas baratas o la adquisición de inmuebles ligada a las inversiones para la consecución de los objetivos propios de una Caja de Ahorros, previstos en la normativa general sobre Cajas de ahorro popular, supone un acto de competencia desleal con falseamiento de la libre competencia tipificado en el artículo 7 de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia.

Colorario de la anterior situación fué, según el denunciante, la negativa de concesión de un "crédito multidivisa" tendente a cancelar el préstamo hipotecario, tras una demora, desde la petición inicial, de cinco meses en la toma de la correspondiente decisión, cuando STAINES DOS S.A. podría haberlo conseguido de inmediato con otras entidades de crédito, operación que habría abaratado sus costes de financiación con el correspondiente reequilibrio en la situación de competencia creada por la Caja de Ahorros.

Solicitó finalmente la adopción de medida cautelar consistente en la suspensión de las obligaciones de pago derivadas del crédito hipotecario."

2. La denunciante además alegó que constituyó hipoteca en garantía de un préstamo por importe de quinientos millones de pesetas concedidos por la denunciada para la compra de una finca situada en el polígono industrial de Gamonal.

El 9 de agosto de 1991, se otorga la escritura de declaración de obra nueva, propiedad horizontal y distribución de préstamo hipotecario. En la misma fecha se otorgó nuevo préstamo por importe de ciento cincuenta y cuatro millones de pesetas garantizado con la hipoteca sobre siete naves industriales que resultaban de la declaración de obra nueva.

3. La propia Caja de Ahorros Municipal de Burgos promovió la construcción de 56 naves industriales en un polígono industrial enclavado en el término municipal de Burgos, constituyendo esta construcción la tercera fase de ejecución de dicho polígono en el que las anteriores fases se habían ejecutado en los años 1978 y 1988 respectivamente. Constan hojas de encargo de redacción de proyecto y dirección de obra remitidas al Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid el 24 de julio de 1989.
4. STAINES DOS S.A. mantuvo conversaciones con tres entidades financieras para obtener la concesión de un crédito multdivisa que le permitiese cancelar el crédito hipotecario que mantenía con la Caja de Ahorros Municipal de Burgos. Según informa STAINES DOS S.A., dos de las entidades financieras se ofrecieron a concluir la operación y, ante esa eventualidad, la Caja de Ahorros Municipal de Burgos se ofreció a realizar la operación, no obstante lo cual, posteriormente, comunicó su negativa a concluirla, por lo cual el denunciante califica de intencionada dicha ruptura precontractual. Motivó ello la presentación por STAINES DOS S.A. de una querrela criminal que fué rechazada por Auto del Juzgado de Instrucción nº 7 de Burgos. Además la denunciante presentó demanda por competencia desleal al amparo del art. 24 de la Ley 3/1991.
5. Tramitado este expediente ante la Dirección General de Defensa de la Competencia, ésta, mediante Acuerdo de 28 de octubre de 1993, señala que no se dan las condiciones establecidas por la doctrina del Tribunal de Defensa de la Competencia para que un acto de supuesta conducta desleal tenga cabida en el ámbito de aplicación del artículo 7 de la Ley de Defensa de la Competencia; añade que la Caja de Ahorros Municipal de Burgos no tiene posición de dominio en el mercado de naves industriales y que, además, por lo que se refiere a la posición de STAINES DOS S.A.

respecto de los productos financieros, es claro que contaba con alternativas.

Por todo ello, acordó el archivo de las actuaciones realizadas.

6. Con fecha 24 de noviembre de 1993, tuvo entrada en el Tribunal de Defensa de la Competencia escrito de la denunciante en este expediente, en el que señalaba que se ha producido vulneración del procedimiento establecido en el artículo 37.4 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, al no darse suficiente trámite de audiencia ni atenderse a la proposición y práctica de pruebas solicitadas por la misma. Así, señala que se ha vulnerado su trámite al derecho a la defensa. En segundo lugar, establece que el acuerdo no resuelve todos los hechos objeto de debate, fijando a continuación los que, a su juicio, merecerían la pena en una calificación en derecho y, en concreto, todos los derivados de que una entidad de crédito pueda entrar en competencia con su propio cliente. Añade, además, que el reparto de los créditos hipotecarios podría suponer una práctica abusiva y especialmente en relación con la financiación que realiza la propia Caja de Ahorros Municipal de Burgos, que, a la postre, precisamente por sus exigencias basadas en una posición de dominio, determina que sean unos créditos más caros los de los propios clientes de la Caja de Ahorros Municipal que los que ella concede para la construcción de polígonos industriales. Por último, establece que el Acuerdo recurrido incurre en errores de apreciación de los documentos y que, desde luego, el procedimiento no ha permitido la demostración de que las naves promocionadas por la Caja de Ahorros eran iguales que las naves promocionadas por la promotora.
7. Son interesados en este expediente STAINES DOS S.A. y CAJA DE AHORROS MUNICIPAL DE BURGOS.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

- 1º.- Hay que partir en esta Resolución de que no son los mismos los derechos de la acusación que los derechos de la defensa. El procedimiento establecido en la Ley 16/1989, y en los Reglamentos de aplicación, establecen que una cosa es la posibilidad de la denuncia y otra muy distinta que ésta haya necesariamente de tramitarse y por los cauces exigidos por el denunciante. La denuncia pone en marcha los medios procedimentales de la Administración, la cual, si aquélla presenta indicios racionales de infracción, pondrá en marcha el mecanismo previsto por la Ley de Defensa de la Competencia y si, por el contrario, encuentra manifiestamente infundada la denuncia, puede proceder a su

archivo, si bien, en tal supuesto, atendiendo a una calificación justa en derecho que impida que la conducta denunciada quede sin respuesta, por lo menos en el plano formal.

Entre los diversos procedimientos que tiene el derecho para llegar a conocer si una conducta es reprobable, se encuentra la previa averiguación de los hechos a través de la práctica de las diligencias incluidas en las denominadas informaciones reservadas.

Exactamente eso es lo que sucede en este caso, en el cual lo que se ha practicado por la Dirección General de Defensa de la Competencia es una información reservada, la cual puede concluir bien en la existencia de una apariencia fundada de la comisión de una práctica, bien en el archivo de actuaciones por entender que del relato fáctico y la averiguación practicada sobre el terreno, se desprende que la conducta supuestamente anticompetitiva, pese a la denuncia, no es constitutiva de una infracción.

Ahora bien, conviene insistir en que en modo alguno que la denunciante se encuentre constituida como una parte provista de los mismos derechos que la defensa. Ni se encuentra tampoco ante la situación de que tenga un derecho a mantener una acusación procedimental si, tras la recogida de la denuncia y la práctica de la prueba, la Administración sostiene que no hay indicios racionales de la comisión de una práctica anticompetitiva. No hay, en fin, un derecho fundamental a que la acusación se mantenga contra viento y marea y se coloque a una denunciada ante la situación de tener permanentemente que defenderse frente a acusaciones que en el juicio neutral, objetivo e independiente de la Administración se han comprobado que están infundadas y que no son suficientes o que no son calificables como prácticas anticompetitivas.

Por todo ello, no procede acoger la petición permanente y que se ha probado infundada de colocar a la denunciada en el estado claudicante de tener que soportar una continua litigación promovida por la denunciante.

- 2º.- En segundo lugar, del análisis de la información que obra en este Tribunal, está claro que, como bien señala el Servicio de Defensa de la Competencia, no se ha producido vulneración del artículo 37.4 de la Ley 16/1989 y que, por el contrario, se ha utilizado, con plenitud de garantías y perfectamente adecuado al juicio administrativo, lo establecido en el artículo 36.2 de la misma Ley 16/1989, que permite el archivo de actuaciones.

3º.- Debería bastar lo anterior, ya que las genéricas manifestaciones realizadas por la denunciante no pueden concluir en el mantenimiento sine die de una acusación que tras la práctica de una abundante tramitación no se ha demostrado viable. Baste recordar, en todo caso:

- a) Que si nos referimos a las promociones industriales, no se ha aportado ningún dato que permita concluir la posición de dominio de la Caja de Ahorros Municipal de Burgos.
- b) Que las promociones figuraban con anterioridad, y que es una práctica, ésta, de atender a suelo industrial, característica de algunas sociedades promovidas por la Caja de Ahorros Municipal de Burgos.
- c) Que, en cualquier caso, el objeto social de la Caja de Ahorros no impide la constitución de sociedades instrumentales de ésta, que puedan en su caso competir en el mercado con otras sociedades en las que participe directa o indirectamente una Caja de Ahorros. De "lege ferenda" podría entenderse que el legislador debería circunscribir el objeto de una entidad financiera exclusivamente a los productos propios del mercado financiero, pero ese debate sitúa el objeto de la litis en el plano legislativo, algo muy distante de lo que es propio de un expediente sancionatorio o de la información reservada practicada antes de él.
- d) Por último, por lo que se refiere al mercado de productos financieros en la ciudad de Burgos, es obvio que existe la competencia normal propia de una ciudad media española sin que pueda entenderse que existe posición de dominio en los servicios financieros prestados por la Caja. Antes bien, hay una notable competencia.

Por todo ello, el Tribunal

RESUELVE

Desestimar el recurso interpuesto por STAINES DOS S.A., contra la CAJA DE AHORROS MUNICIPAL DE BURGOS y confirmar el Acuerdo de la Dirección General de Defensa de la Competencia de 28 de octubre de 1993, por el que se archivaban las actuaciones del expediente 943/93.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia

y notifíquese a los interesados haciéndoles saber a éstos 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 su notificación.