

## **RESOLUCIÓN (Expte. A 25/92)**

Excmos. Sres.:

Fernández Ordóñez, Presidente

Martín Canivell, Vocal

Bermejo Zofío, Vocal

Alonso Soto, Vocal

Alcaide Guindo, Vocal

de Torres Simó, Vocal

Soriano García, Vocal

Menéndez Rexach, Vocal

En Madrid, a 14 de julio de 1992.

Visto por el Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia, integrado por los señores que anteriormente se relacionan, el recurso de alzada interpuesto por las empresas "ESTAVE, S.A.", "INTERLUC, S.A.", "INCOVESA", "INSPECCION TECNICA DE VEHICULOS DE ANDALUCIA, S.A." (antes "ITEVECO, S.A."), "ITV NEVADA, S.A.", "INVESUR, S.A.", "LUQUE-ATRIO, S.A." e "ITASA" contra el Acuerdo del Director General de Defensa de la Competencia, de 25 de marzo de 1992, por el que se archivaron las actuaciones del expediente número 775/91, promovido por los recurrentes contra la empresa pública "VERIFICACIONES INDUSTRIALES DE ANDALUCIA, S.A." (VEIASA), por la presunta concesión a ésta de ayudas públicas incompatibles con el Derecho de la Competencia, y teniendo en cuenta los siguientes

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

- 1.- Con fecha 5 de septiembre de 1991, las empresas ahora recurrentes dirigieron un escrito al Ministro de Economía y Hacienda para que, a la vista de las ayudas públicas que la Junta de Andalucía venía concediendo a la empresa pública "VEIASA", y de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley 16/89, de Defensa de la Competencia, solicitara del Tribunal de Defensa de la Competencia el examen de dichas ayudas en relación con sus efectos sobre las condiciones de competencia.
- 2.- "VEIASA" es una empresa pública, creada por la Junta de Andalucía, cuyo objeto social es la inspección y control de vehículos en las zonas de Andalucía que no hayan sido objeto de concesión en exclusiva a empresas privadas.

A estos efectos se ha dividido la citada Comunidad Autónoma en 34 zonas, en 14 de las cuales se desarrollan en estos momentos actividades de inspección técnica de vehículos por empresas privadas en régimen de concesión (Sevilla, Gelves, Algeciras, Estepona, Málaga, Puerto Real, San Juan del Puerto, Albolote, Guarromán, Motril, Lucena, Córdoba, Puerto de Santa María, Huerca), y en otras 6 por "VEIASA" (Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén). Las restantes zonas (14) quedan reservadas a "VEIASA", que tiene ya previsto iniciar su actividad durante el presente año en Baza (Granada), Osuna (Sevilla), Utrera (Sevilla) y Albox (Almería).

- 3.- El Ministro de Economía y Hacienda remitió el escrito de referencia a la Dirección General de Defensa de la Competencia.

Con fecha 30 de octubre de 1991 el Director General de Defensa de la Competencia elevó un Informe al Secretario General de Economía Internacional y Competencia en el que se afirmaba que la conjunción de una serie de factores tales como el hecho de que las inspecciones de vehículos sean obligatorias y periódicas, que exista una distribución territorial por zonas, que la actividad pueda desarrollarse tanto por empresas públicas como por empresas privadas en régimen de concesión administrativa, que los precios estén sometidos a autorización administrativa y que, por tanto, los únicos elementos de competencia sean la proximidad del domicilio, la calidad de las instalaciones y la rapidez del servicio, motivan que no pueda apreciarse la existencia de ninguna ventaja comparativa en favor de "VEIASA" y que por consiguiente no se dé por esta vía ninguna distorsión de la competencia; y, como conclusión, se proponía (1) que no se solicitara dictamen del Tribunal de Defensa de la Competencia en los términos que se establecen en el artículo 19 de la Ley de Defensa de la Competencia y (2) que, dado que los hechos denunciados podían ser constitutivos de una práctica de abuso de posición dominante, prohibida por el artículo 6 de la citada Ley, se diera traslado de la denuncia a la Subdirección General de Instrucción e Inspección a los efectos oportunos.

Esta última actuación no se comunica a los interesados.

- 4.- El Servicio de Defensa de la Competencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 36.2 de la Ley 16/89, inició, acto seguido, la instrucción de una información reservada antes de resolver sobre la incoación de expediente o el archivo de las actuaciones.

Como dato más relevante de esta instrucción figura el informe evacuado por la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía.

- 5.- Ante la ausencia de noticias en torno a la solicitud dirigida al Ministro de Economía y Hacienda, los recurrentes presentaron el día 20 de febrero de 1992, en el Tribunal de Defensa de la Competencia un nuevo escrito en el que pedían a este organismo que emitiera un dictamen sobre las ayudas públicas concedidas a VEIASA por la Junta de Andalucía, en base a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 16/89.

Por Resolución de 6 de abril de 1992 el Tribunal de Defensa de la Competencia desestimó la petición anterior por considerar que los solicitantes no integraban ninguna organización de las contempladas en el artículo 26.2 de la citada Ley.

- 6.- Con fecha 25 de marzo de 1992 el Director General de Defensa de la Competencia acuerda el archivo de las actuaciones emprendidas por el Servicio al constatar, a través de la documentación examinada, que (1) VEIASA no tiene posición de dominio del mercado, ni por el número de estaciones que explota, ni por la cifra de vehículos revisados en toda Andalucía que asciende al 15,46%; y (2) que tampoco se observan indicios de comportamientos anticompetitivos en el acceso por parte de VEIASA a los archivos de automóviles de la Delegación de Industria de la Junta de Andalucía, en la cesión a VEIASA de los vehículos que estaban en la lista de espera de la Delegación de Industria de Huelva y en las características de la publicidad sobre las ITV realizada por la Junta de Andalucía.

El acuerdo anterior se notifica a los interesados el día 30 de abril de 1992.

- 7.- Contra el citado Acuerdo presentan recurso de alzada ante el Tribunal de Defensa de la Competencia las siguientes empresas: "ESTAVE, S.A.", "INTERLUC, S.A.", "INCOVESA", "INSPECCION TECNICA DE VEHICULOS DE ANDALUCIA, S.A." (antes "ITEVECO, S.A."), "ITV NEVADA, S.A.", "INVESUR, S.A.", "LUQUE-ATRIO, S.A." e "ITASA", que muestran ante todo su sorpresa por el nuevo enfoque dado al asunto que nada tiene que ver con lo denunciado y lo solicitado.
- 8.- El Tribunal, tras requerir del Servicio de Defensa de la Competencia la remisión del expediente con su informe, procedió a dar vista de lo actuado a los interesados por plazo de quince días para que formularan sus alegaciones y presentaran los documentos y justificantes que estimaran pertinentes.
- 9.- En su escrito de alegaciones, los recurrentes insisten en que se han alterado los términos de la solicitud y no se ha analizado la cuestión de las ayudas públicas otorgadas a VEIASA.

Asimismo denuncian los siguientes hechos:

- Las estaciones de VEIASA no se ajustan al pliego de condiciones técnicas que se exige a las privadas.
- VEIASA ostenta un privilegio en cuanto al régimen sancionador, derivado de que la autoridad competente para sancionar es, a su vez, Presidente del Consejo de Administración de dicha empresa.
- No se exige a VEIASA ser propietario de los terrenos e instalaciones de sus estaciones.
- VEIASA cuenta con una financiación privilegiada con cargo a recursos públicos y además se la exime de la prestación de fianzas.
- VEIASA goza de facilidades en cuanto a la consulta de los archivos de automóviles de la Delegación de Industria.
- Las estaciones de VEIASA obtienen un trato diferenciado en la publicidad institucional sobre inspecciones de vehículos.
- VEIASA tiene la exclusiva de la inspección de los vehículos usados de importación.
- La Junta de Andalucía ha establecido tarifas no equitativas en relación con los Servicios de VEIASA.
- La Junta de Andalucía está otorgando directamente a VEIASA nuevas estaciones de ITV, marginando a los empresarios privados.

10.- A su vez, VEIASA alega, por una parte, que no se trata de un mercado sujeto a la libre competencia y que, por tanto, sobran todas las argumentaciones y, por otra, que está integrada en igualdad de condiciones que las recurrentes en la "Asociación Andaluza de Entidades Concesionarias de ITV" en la cual los recurrentes no han presentado ninguna queja contra ella.

Asimismo, niega la existencia de ayudas ilegales, invoca que por la Dirección General IV de la Comisión Europea se ha abierto un expediente sobre este tema (D.G. IV - E 4.92 D/07610) y solicita la suspensión del procedimiento al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 16/89 y la declaración, en su día, de la inexistencia de prácticas restrictivas de la competencia.

11.- Han sido interesados en este expediente las empresas "ESTAVE, S.A.", "INTERLUC, S.A.", "INCOVESA", "INSPECCION TECNICA DE VEHICULOS DE ANDALUCIA, S.A." (antes "ITEVECO, S.A."), "ITV NEVADA, S.A.", "INVESUR, S.A.", "LUQUE-ATRIO, S.A.", "ITASA" y "VERIFICACIONES INDUSTRIALES DE ANDALUCIA, S.A." (VEIASA).

12.- El Tribunal procedió a la deliberación y fallo de este recurso el día 30 de junio de 1992.

Ha sido Ponente el Vocal Sr. Alonso Soto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

- 1.- El recurso se fundamenta principalmente en que el Acuerdo de archivo de la denuncia adoptado por el Director General de Defensa de la Competencia no es ajustado a Derecho, porque altera sin justificación alguna los términos de la solicitud formulada en su día por los ahora recurrentes y no entra a valorar las ayudas públicas concedidas a VEIASA por la Junta de Andalucía.
- 2.- Al formular estas alegaciones los recurrentes parecen desconocer que, aunque en la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia, se ha regulado junto al tradicional control de los comportamientos empresariales anticompetitivos, típico del "Derecho Antitrust", un sistema de control de los procesos de concentración económica y de otorgamiento de ayudas públicas, sin embargo, el papel que en unos y otros se atribuye a los órganos de defensa de la competencia y especialmente a este Tribunal es muy diferente.

Así, en los expedientes sancionadores que se instruyen por infracciones de las normas del Capítulo I (De los acuerdos y prácticas restrictivas o abusivas), esto es, acuerdos restrictivos de la competencia (artículo 1), abuso de posición dominante (artículo 6) y falseamiento de la libre competencia por actos desleales (artículo 7), los órganos de defensa de la competencia tienen un papel activo, pudiendo ordenar la investigación de los comportamientos anticompetitivos y, en su caso, la apertura del correspondiente expediente de infracción que será resuelto, en su día, por el Tribunal de Defensa de la Competencia. Por el contrario, en los expedientes que tienen su causa en las normas de los Capítulos II (concentraciones económicas) y III (ayudas públicas), el Tribunal de Defensa de la Competencia asume el papel de un órgano consultivo del Gobierno, es decir, se limita a emitir un dictamen en torno a los efectos de esos hechos sobre las condiciones de competencia en su respectivo mercado.

- 3.- En conclusión, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley 16/1989, y a los efectos que en el mismo se señalan, el Tribunal de Defensa de la Competencia sólo puede examinar las ayudas otorgadas a las empresas con cargo a recursos públicos a solicitud del Ministro de Economía y Hacienda.

Cuestión diferente de la anteriormente planteada es la facultad del Tribunal para formular propuesta al Gobierno de modificación o supresión de las situaciones de restricción de la competencia establecidas de acuerdo con las normas legales (artículo 2.2), o para emitir informes sobre materias de libre competencia a requerimiento del Gobierno o de cualquiera de los Departamentos Ministeriales, de las Comunidades Autónomas,

Corporaciones Locales y de las Organizaciones empresariales, sindicales o de consumidores (artículo 26.2.segundo), que no parecen tener limitaciones en cuanto a su contenido.

Por lo que respecta a esta última facultad hay que señalar que el Tribunal ya se pronunció sobre el ejercicio de la misma en este caso. En efecto, en su Resolución de 6 de abril de 1992, desestimó la solicitud de los recurrentes por considerar que carecían de legitimación para requerir del Tribunal la emisión de un informe sobre las ayudas concedidas a VEIASA por la Junta de Andalucía.

- 4.- Descartada la aplicación a este caso de los artículos 19 y 26.2 de la Ley 16/89, cabe plantearse si los hechos denunciados por los recurrentes pueden ser constitutivos de conductas que resultan prohibidas por dicha Ley en su Capítulo I.

Conviene recordar a estos efectos que la Ley citada es de aplicación, tanto a las empresas privadas, como a las públicas y que incluso establece que la prohibición de la explotación abusiva de la posición de dominio en el mercado se aplica incluso a los monopolios establecidos por disposición legal.

- 5.- Acertadamente el Servicio de Defensa de la Competencia consideró, en un primer momento, que los hechos denunciados podrían ser constitutivos de una conducta de abuso de posición dominante prohibida por el artículo 6, pero más tarde, tras la realización de una información reservada, resolvió archivar las actuaciones por estimar que VEIASA no tenía posición de dominio en el mercado de inspección técnica de vehículos de Andalucía ni por el número de estaciones que explotaba ni por la cantidad de vehículos inspeccionados.
- 6.- Este Tribunal no comparte, sin embargo, tal estimación pues considera que en la delimitación del mercado relevante no se han tenido en cuenta los siguientes factores: 1) La división de Andalucía en 34 zonas según el número de habitantes, la distancia entre poblaciones y la cantidad de vehículos matriculados. 2) El mercado geográfico no se extiende a toda Andalucía porque la localización de las estaciones de inspección de vehículos hace extremadamente difícil que un usuario se desplace a otra zona si no es con pérdida de tiempo y de dinero. 3) La atribución de zonas por la Junta de Andalucía y la reserva en favor de VEIASA de las no concedidas a empresas privadas (20 zonas en total). 4) La presencia de VEIASA en seis de las ocho capitales andaluzas. Y 5) la concesión en exclusiva a VEIASA de la revisión técnica de los vehículos usados de importación.

Todos estos factores aconsejan que se realice un estudio más minucioso del mercado en cuestión.

- 7.- Por otra parte, algunos de los comportamientos denunciados podrían ser encuadrados también en la prohibición del artículo 7 de la Ley de Defensa de la Competencia, por lo que resulta conveniente su investigación.
- 8.- Finalmente, la petición de VEIASA, fundada en el artículo 44.1 de la Ley 16/89, de que se aplaque la resolución del Tribunal hasta tanto se adopte una decisión por la Comisión Europea en el expediente DG IV - E.4.92 D/07610, resulta improcedente en el contexto de un recurso contra un acto de archivo del Servicio que imposibilita la continuación de un procedimiento por infracción de los artículos 6 y 7 de la Ley de Defensa de la Competencia.

**VISTOS** los preceptos legales citados y demás de general aplicación.

### **HA RESUELTO**

- Primero:** Dejar sin efecto el Acuerdo del Director General de Defensa de la Competencia de 25 de marzo de 1992, por el que se ordenó el archivo de las actuaciones.
- Segundo:** Remitir lo actuado al Servicio de Defensa de la Competencia para que proceda a incoar expediente a la empresa VEIASA a fin de determinar si dicha empresa ha infringido los artículos 6 y 7 de la Ley 16/89 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 podrán interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.