

RESOLUCIÓN**Expte. SAMAD/09/18, CICLOS FORMATIVOS III****CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA****PRESIDENTE**

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Josep Maria Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

SECRETARIO

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 30 de julio de 2019

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el expediente SAMAD/09/18 CICLOS FORMATIVOS III, tramitado por la Dirección General de Economía, Estadística y Competitividad de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid (DGEEC) ante la denuncia formulada por parte de COLEGIO CAMINO REAL, S.L. contra el Instituto Superior de Formación Profesional Sanitaria CLAUDIO GALENO y el Instituto Superior de Estudios Profesionales SAN PABLO CEU, por posibles actos de competencia desleal incardinable en el artículo 3 de la Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia (LDC).

INDICE

I. ANTECEDENTES	2
II. LAS PARTES.....	3
1. COLEGIO CAMINO REAL, S.L. (DENUNCIANTE).....	3
2. INSTITUTO SUPERIOR DE FORMACIÓN PROFESIONAL SANITARIA CLAUDIO GALENO (DENUNCIADO).....	4
3. INSTITUTO SUPERIOR DE ESTUDIOS PROFESIONALES SAN PABLO CEU (DENUNCIADO).....	4
III. HECHOS DENUNCIADOS E INVESTIGADOS	4
IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO	6
PRIMERO. Competencia para resolver	6
SEGUNDO. Objeto de la resolución y propuesta del órgano de instrucción	6
TERCERO. Valoración de la Sala de Competencia	7
HA RESUELTO.....	9

I. ANTECEDENTES

1. El 26 de diciembre de 2014 se recibió una denuncia de COLEGIO CAMINO REAL, S.L. (folios 46 a 73) en la entonces Viceconsejería de Innovación, Industria, Comercio y Consumo de la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid (en adelante, la Viceconsejería), hoy Dirección General de Economía, Estadística y Competitividad de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda (en adelante, la DGEEC), contra el Instituto Superior de Formación Profesional Sanitaria CLAUDIO GALENO y el Instituto Superior de Estudios Profesionales SAN PABLO CEU, por posibles actos de competencia desleal incardinables en el artículo 3 de la Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia (LDC).

El 8 de enero de 2015, en cumplimiento con lo establecido en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia (Ley 1/2002), se inició el trámite para la asignación de órgano competente entre la Viceconsejería y la Dirección de Competencia (DC) de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), asignándose la competencia a favor de la Viceconsejería, lo que dio lugar a los expedientes SAMAD 01/2015 Ciclos Formativos I y SAMAD 02/2015 Ciclos Formativos II.

El 9 de enero de 2015 la Viceconsejería dio traslado de la denuncia a la Subdirección General de Formación Profesional, de la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Enseñanzas en Régimen Especial de la Comunidad de Madrid.

2. El 11 de febrero de 2015, la Viceconsejería elevó sendas propuestas de no incoación y archivo al Consejo de la CNMC, al amparo del artículo 49.3 de la LDC por entender que no existían indicios de infracción.

El 26 de febrero de 2015 la Sala de Competencia de la CNMC resolvió la no incoación de las informaciones reservadas de referencia y el archivo de las actuaciones derivadas, de acuerdo con las propuestas de la Viceconsejería.

3. El 7 de mayo de 2018 se dictó por la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta, una sentencia en la que se estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por COLEGIO CAMINO REAL, ordenando retrotraer las actuaciones administrativas para que se realicen actuaciones investigadoras previas a la decisión de adoptar o no el acuerdo de incoación de un expediente sancionador (folios 1 a 13).

4. El 13 de septiembre de 2018 la DGEEC requiere información a las mercantiles denunciadas, Claudio Galeno y CEU (folios 149-165).

El 19 de septiembre de 2018 se contesta al requerimiento por CEU (folios 170-189) y el 26 de septiembre de 2018 por CLAUDIO GALENO (folios 190-199).

El 14 de septiembre de 2018 se realiza por la DGEEC requerimiento de información dirigido al Área de Ordenación de la Formación Profesional de la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial, de la Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid. Dicho requerimiento se redirige posteriormente a la Secretaria General Técnica y seguidamente al Área de Recursos, todos de la misma Consejería (folios 168-169).

La respuesta se recibe el 8 de noviembre de 2018 remitiendo informes y documentación procedentes de la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial (en adelante DGFP Y RE, folios 201-203) y de la Dirección General de Becas y Ayuda al Estudio (en adelante, DGB; folios 204-236).

5. El 14 de noviembre de 2018 tuvo entrada en el registro general de la CNMC escrito del denunciante en el que se solicita que se ejecute la sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de mayo de 2018 (folios 237 a 255).
6. El 11 de diciembre de 2018, la DGEEC elevó propuesta de archivo a la Sala de Competencia proponiendo la no incoación del expediente y el archivo de las actuaciones seguidas como consecuencia de la denuncia presentada por COLEGIO CAMINO REAL y tras la sentencia de la Audiencia Nacional que ordenaba la realización de actuaciones investigadoras previas, por considerar que no hay indicios de infracción de la LDC (folios 256 a 291).
7. El Consejo de la CNMC en Sala de Competencia deliberó y adoptó la presente Resolución en su reunión de 30 de julio de 2019.

II. LAS PARTES

1. COLEGIO CAMINO REAL, S.L. (DENUNCIANTE)

La mercantil COLEGIO CAMINO REAL, S.L. es la titular de un colegio concertado por la Comunidad de Madrid sito en el municipio de Torrejón de Ardoz. Según información reflejada en su página web el centro se encuentra homologado para la impartición de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria, bachillerato y graduado en ESO y desde el curso 2011-2012 imparte además formación profesional¹.

¹ https://www.colegiocaminoreal.com/v_portal/apartados/apartado.asp?te=3

2. INSTITUTO SUPERIOR DE FORMACIÓN PROFESIONAL SANITARIA CLAUDIO GALENO (DENUNCIADO)

El Instituto Superior de Formación Profesional Sanitaria CLAUDIO GALENO, ubicado em Alcobendas cuenta con laboratorios para cuidados auxiliares de enfermería, laboratorios de TAC-RX, radiología, taller de prótesis dental, taller de higiene bucodental, laboratorio de anatomía patológica y citológica, laboratorio de análisis clínicos, espacios de prácticas para emergencias sanitarias, biblioteca, laboratorio de idiomas, etc.²

3. INSTITUTO SUPERIOR DE ESTUDIOS PROFESIONALES SAN PABLO CEU (DENUNCIADO)

El Instituto Superior de Estudios Profesionales SAN PABLO CEU tiene su origen en la sección de formación profesional del antiguo Colegio Universitario de San Pablo adscrito a la universidad Complutense de Madrid en octubre de 1995 y ha obtenido la homologación como centro de formación profesional específica facultado para impartir enseñanzas profesionales superiores.³

III. HECHOS DENUNCIADOS E INVESTIGADOS

8. El COLEGIO CAMINO REAL, S.L., presentó el 26 de diciembre de 2014 sendas denuncias ante la Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid por presuntas irregularidades en el funcionamiento de los centros privados CLAUDIO GALENO y CEU, referidas, fundamentalmente, a la impartición de enseñanzas para las que no dispondrían de autorización, al proceso de matriculación de alumnos y, en el caso del centro CEU, a la insuficiencia de horas presenciales impartidas en el ciclo formativo de grado medio de emergencias sanitarias, en la modalidad a distancia (folios 46 a 102).

El COLEGIO CAMINO REAL, S.L. formuló denuncias similares ante el Defensor del Pueblo, quien, a su vez, requirió informe de la Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid⁴.

9. Según la denunciante, los dos institutos denunciados estaban impartiendo cursos sin la autorización administrativa preceptiva que exige la Comunidad de Madrid al disponer exclusivamente de la autorización para impartir ciclos formativos de otras administraciones autonómicas: una de ellas, de la Comunidad de Castilla y León y, la otra, de la Comunidad de Murcia, rigiéndose, respectivamente, por las normativa de dichas comunidades autónomas. Según COLEGIO CAMINO REAL, ambos institutos actuaban de

² <http://www.fpclaudiogaleno.com/index.php/inicio/informacion-claudio-galeno-madrid>.

³ <http://www.isepceu.es/conocenos/presentacion.php>

⁴ Queja nº 1501488.

esta forma en competencia desleal frente al resto de los centros, al incumplir los requisitos de autorización administrativa y las normas estipuladas por la Comunidad de Madrid en cuanto al plazo de matriculación y número de horas presenciales. Con ello obtenían un lucro importante ya que la mayoría de las personas que se apuntaban a los cursos en la modalidad de "a distancia" eran adultos que trabajaban y que por sus dificultades horarias se apuntaban a cursos no presenciales, no admitidos por la regulación de la Comunidad de Madrid en todos los cursos de formación profesional sanitaria.

10. En respuesta al requerimiento de información reservada remitido por la DGEEC el 13 de septiembre de 2018, la DGB y Ayudas al Estudio indica que a la fecha de las denuncias, los centros denunciados disponían de la siguiente autorización de la Administración educativa (folios 200 a 236):

- Respecto a CLAUDIO GALENO, en régimen presencial, el ciclo formativo de grado medio "Cuidados auxiliares de enfermería y los ciclos formativos de grado superior "Anatomía patológica y citología", "Higiene bucodental", "Imagen para el diagnóstico", "Laboratorio de diagnóstico clínico", "Prótesis dentales" y "Radioterapia".

- Respecto a CEU, en régimen presencial, los ciclos formativos de grado medio "Cuidados auxiliares de enfermería" y "Emergencias sanitarias" y los ciclos formativos de grado superior "Administración de sistemas informáticos en red", "Administración y finanzas", "Anatomía patológica y citología", "Animación 3D, juegos y entornos interactivos", "Audiología protésica", "Desarrollo de aplicaciones multiplataforma", "Desarrollo de aplicaciones web", "Educación infantil", "Gestión comercial y marketing", "Higiene bucodental", "Imagen para el diagnóstico", "Radioterapia" y "Realización de proyectos audiovisuales y espectáculos". Por otro lado, en régimen a distancia, dispone de la autorización para impartir el ciclo formativo de grado medio "Emergencias sanitarias" y el ciclo formativo de grado superior "Audiología protésica".

A la vista de los informes realizados por el Servicio de Inspección Educativa de la Comunidad de Madrid, que fueron remitidos a la DGB, tanto CLAUDIO GALENO como CEU habrían operado en el curso 2014/2015 conforme a una autorización aprobada por la Comunidad de Madrid.

IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia para resolver

Desde el 1 de enero de 2012, el ejercicio de las competencias en materia de defensa de la competencia en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid ha sido asumido por la Consejería competente en materia de comercio interior.

Desde el 27 de octubre de 2017, momento en el que entró en vigor el Decreto 126/2017, de 24 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 193/2015, de 4 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, la Dirección General de Economía, Estadística y Competitividad (DGEEC) asumió las funciones ejecutivas en materia de defensa de la competencia.

Por tanto, en función de lo dispuesto anteriormente y de lo recogido en los artículos 20.2 y 5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y de la disposición transitoria única de la Ley 1/2002, las funciones de instrucción en materia de defensa de la competencia en el presente expediente son responsabilidad de la citada DGEEC, residiendo las competencias de resolución en este Consejo de la CNMC.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 14.1.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, *“la Sala de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio”*.

En consecuencia, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

SEGUNDO. Objeto de la resolución y propuesta del órgano de instrucción

Corresponde a esta Sala determinar si en el presente expediente concurren los requisitos para la aplicación del artículo 49.3 de la LDC, esto es, la ausencia de indicios de infracción, para, tal como propone la DGEEC, resolver no incoar procedimiento sancionador y archivar las actuaciones realizadas hasta el momento sobre los hechos denunciados.

El artículo 49.1 de la LDC dispone que el órgano instructor incoará expediente sancionador cuando observe indicios racionales de existencia de conductas prohibidas en los artículos 1, 2 y 3 de la misma Ley. Asimismo, en el número 3 del citado artículo 49 se añade que el Consejo, a propuesta del órgano instructor, acordará no incoar procedimiento sancionador y, en consecuencia, el archivo de las actuaciones realizadas, cuando considere que no hay indicios de infracción.

Por otro lado, el artículo 27.1 del Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, estipula que: *“1. Con el fin de que el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia [actual*

CNMC] pueda acordar no incoar procedimiento y archivar las actuaciones en los términos establecidos en los artículos 44 y 49.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, la Dirección de Investigación [en este expediente, se entiende DGEEC] le dará traslado de la denuncia recibida, de las actuaciones previas practicadas, en su caso, y de una propuesta de archivo”.

En su informe de 12 de diciembre de 2018, la DGEEC –tras realizar las actuaciones investigadoras previas a la decisión de adoptar o no el acuerdo de incoación de expediente sancionador exigidas por la sentencia de 7 de mayo de 2018 de la Audiencia Nacional- propuso a esta Sala la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 49.3 de la LDC, por cuanto considera que, en relación con los hechos denunciados, no se aprecian indicios de infracción de la LDC.

TERCERO. Valoración de la Sala de Competencia

El COLEGIO CAMINO REAL, S.L. estimaba en su denuncia que determinados comportamientos del Instituto Superior de Estudios Profesionales SAN PABLO CEU y del Instituto Superior de Formación Profesional Sanitaria CLAUDIO GALENO respecto a la impartición de diversos cursos a distancia/semipresenciales, en particular la del curso de técnico en emergencias sanitarias, podrían constituir una infracción del artículo 3 de la LDC.

La denunciante sostenía que ambas entidades disponían de autorización para impartir ciclos formativos en comunidades autónomas distintas a la Comunidad de Madrid, por lo que estarían impartiendo los cursos sin la autorización administrativa preceptiva que exige la Comunidad de Madrid y rigiéndose, además, por la normativa de Castilla y León y de la Región de Murcia.

Esta Sala debe valorar si de la conducta de las entidades se deriva algún indicio de infracción de la LDC que motive la incoación de un expediente sancionador.

El artículo 3 de la LDC delimita los supuestos en los que la CNMC es competente para resolver en materia de actos de competencia desleal, a saber:

“Artículo 3. Falseamiento de la libre competencia por actos desleales. La Comisión Nacional de la Competencia o los órganos competentes de las Comunidades Autónomas conocerán en los términos que la presente Ley establece para las conductas prohibidas, de los actos de competencia desleal que por falsear la libre competencia afecten al interés público.”

Por tanto, para poder incoar un expediente sancionador por una posible infracción de falseamiento de la libre competencia por actos desleales del artículo 3 de la LDC resulta necesario el cumplimiento de dos condiciones, la existencia de comportamiento desleal y la afectación a la competencia con

afectación al interés público⁵. Es decir, únicamente los actos desleales capaces de distorsionar el normal funcionamiento de la libre competencia con afectación al interés público suponen una infracción de la LDC, de modo tal que únicamente en esa clase de conductas desleales tiene competencia la CNMC. En palabras del Tribunal Supremo⁶:

“Es importante subrayar, pues, que la eventual actuación de los organismos administrativos encargados de preservar la libre competencia sólo resultará pertinente si las conductas desleales de los empresarios, además de serlo [...] distorsionan gravemente las condiciones de competencia en el mercado con perjuicio para el interés público.”

En este supuesto, las diligencias de investigación llevadas a cabo en ejecución de la sentencia de la Audiencia Nacional llevan a esta Sala a descartar un comportamiento desleal por parte de CLAUDIO GALENO y de CEU, pues ha quedado acreditado que durante el periodo indicado en la denuncia ambas entidades han impartido sus cursos formativos contando con la autorización preceptiva de la Comunidad de Madrid.

Además, debe recordarse que para que un acto desleal pueda afectar al interés público debe tener entidad para causar una grave perturbación en los mecanismos que regulan el funcionamiento del mercado y no se ha acreditado que la conducta denunciada (que no se verifica) tuviese tal entidad⁷.

En todo caso, si bien esta Sala considera que los hechos denunciados no son incardinables en el artículo 3 de la LDC tanto por falta de interés público como por ausencia de ilícito o comportamiento desleal, si COLEGIO CAMINO REAL, S.L. considera que dichos actos suponen una infracción de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, puede remitir su denuncia a las instancias judiciales competentes⁸.

Por todo cuanto antecede, vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, la Sala de Competencia

⁵ Puede consultarse sobre este extremo la reciente Resolución de la CNMC de 20 de junio de 2019, expediente S/DC/0552/15 AGIC en <https://www.cnmc.es/expedientes/sdc055215>, pp. 28 a 41 o la Resolución del Tribunal Gallego de Defensa de la Competencia (Expte. RA-2/2007, Ferias de Oportunidades).

⁶ STS de 20 de junio de 2006, Recurso de Casación Nº 9174/2003, Fundamento de Derecho Décimo.

⁷ Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 7 de marzo de 2003, *Eléctrica Eriste*, Expte. 535/02; Sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de noviembre de 2005.

⁸ Tal como han establecido con anterioridad, entre otros, esta misma Sala de Competencia de la CNMC (Expediente S-2/2007, *Autobuses de Ourense* y Expediente SAMAD/07/2014, *Compro Oro y Plata II*).

HA RESUELTO

ÚNICO. No incoar procedimiento sancionador y archivar las actuaciones seguidas por la DGEEC en el expediente SAMAD/07/18 CICLOS FORMATIVOS III, como consecuencia de la denuncia formulada por COLEGIO CAMINO REAL, S.L., por considerar que no existen indicios de infracción de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección General de Economía, Estadística y Competitividad la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid y notifíquese a los interesados haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo en la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.