

RESOLUCION
Expte. S/0266/10, DGT

Consejo

D. Luis Berenguer Fuster, Presidente
D^a. Pilar Sánchez Núñez, Vicepresidenta
D. Julio Costas Comesaña, Consejero
D^a. María Jesús González López, Consejera
D^a. Inmaculada Gutiérrez Carrizo, Consejera

En Madrid, a 13 de diciembre de 2010

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, con la composición expresada y siendo Ponente el Consejero D. Julio Costas Comesaña, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente de información reservada S/0266/10, abierto por la Dirección de Investigación en virtud del escrito de denuncia presentado por la Federación Española de Profesionales de la Fotografía y la Imagen contra la Dirección General de Tráfico, a quién imputa la realización de una infracción de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, consistente en la publicación del Manual de usuario para centros de reconocimiento médico, en el que se contendrían diversas restricciones a la competencia.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fecha 21 de mayo de 2010 tuvo entrada en esta Comisión Nacional de la Competencia (CNC), escrito de la Federación Española de Profesionales de la Fotografía y de la Imagen (FEPFI), contra la Dirección General de Tráfico (DGT), por prácticas prohibidas por la Ley de Defensa de la Competencia (LDC), consistentes en la publicación de un "Manual de Usuario para Centros de Reconocimiento Médico" que obliga a centros de reconocimiento de conductores (CRC), cuya actividad profesional no es la fotografía, a la realización de las fotografías para la renovación de los permisos de conducir (apartado 2.3.1), eliminando así la competencia de los profesionales de la fotografía que las venían realizando.

Asimismo, el Manual obliga a los CRM a contactar con un proveedor de periféricos concreto (Investrónica, del Corte Inglés), a pesar de reconocer que es posible encontrar los productos en otros comercios, y obliga a comprar determinadas marcas de periféricos y webcams (folios 1 a 5).

2. La Dirección de Investigación (DI) de la CNC, con objeto de conocer en lo posible la realidad de los hechos para determinar si podía haber indicios de infracción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49.2 de la Ley 15/2007,

de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), acordó llevar a cabo una información reservada, requiriendo a la DGT información adicional.

3. La DI realiza la siguiente descripción de las partes:

La Federación Española de Profesionales de la Fotografía y de la Imagen (FEPFI), es una federación de ámbito nacional, integrada por 34 asociaciones situadas en distintos puntos de España, y cuyos miembros son fotógrafos profesionales.

Entre sus fines, según el artículo 9 de sus Estatutos (folio 21), se encuentran: la representación, defensa, promoción, fomento y coordinación de los intereses económicos, sociales, profesionales y culturales de sus miembros federados (artículo 9.1) y la supresión por todos los medios legales a su alcance de las prácticas de intrusismo profesional en cualquiera de sus formas y velar por el prestigio profesional, impidiendo la competencia ilícita y desleal (artículo 9.6).

La Dirección General de Tráfico es un órgano dependiente del Ministerio del Interior. Entre sus funciones, según Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, se encuentran: *“la dirección y control de la enseñanza de la conducción, así como la elaboración de instrucciones y el establecimiento de los medios para la realización de pruebas de aptitud, incluida la formación de examinadores; la dirección de la enseñanza para adquirir la titulación de personal directivo y docente de escuelas particulares de conductores, así como el registro y control de los centros habilitados para la evaluación de las aptitudes psicofísicas de los conductores.”*

4. Tras llevar a cabo la información reservada, la DI constata lo siguiente:

“III.- MARCO LEGAL APLICABLE

1.- *La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos consagra la relación con las Administraciones Públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para las Administraciones.*

Entre los fines de la Ley 11/2007 se encuentran: facilitar el acceso por medios electrónicos de los ciudadanos a la información y al procedimiento administrativo, con especial atención a las barreras que limitan dicho acceso (artículo 3.2) y simplificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia, con las debidas garantías legales (artículo 3.6).

2.- *El Real Decreto 170/2010, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Centros de Reconocimiento de Conductores, indica en su preámbulo que, si bien la actividad de los centros de reconocimiento queda fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre, con objeto de dinamizar el sector servicios y de incrementar su competitividad se extienden “los principios de buena regulación” a sectores no afectados por la citada Directiva, como es el caso de los centros destinados a verificar las aptitudes psicofísicas de los conductores, contribuyendo así a la supresión efectiva de los requisitos no justificados o desproporcionados y a disminuir las cargas administrativas que tienen que soportar los ciudadanos.*

El Real Decreto 170/2010 indica en su artículo 3.2 que, cuando así lo solicite el interesado, los centros de reconocimiento podrán gestionar, en su nombre, ante la Jefatura Provincial de Tráfico, la prórroga de vigencia de los permisos o licencias de conducción, para lo que deberán aportar los documentos que a tales efectos se requieran por la normativa vigente.

Dicho Real Decreto establece, en su artículo 15.2, la obligatoriedad de remitir al Registro de Conductores e Infractores de la DGT el resultado del informe de aptitud psicofísica por medios electrónicos y de forma inmediata.

También, el citado artículo indica que la comunicación electrónica se ajustará al protocolo informático que se establezca por Orden del Ministro del Interior y deberá contener los datos personales del solicitante y una fotografía de las mismas características exigidas para la obtención del permiso o licencia de conducción.

IV.- HECHOS

1. El ciudadano que desea renovar su permiso de conducir debe aportar un informe de aptitud psicofísica. Ese informe se realiza en un CRC (actualmente hay autorizados 2.010 por el Ministerio de Sanidad) y debe incluir una fotografía de la persona a la que se refiere (folio 124).

2. La DGT publica en su página web el "Manual de Usuario para Centros de Reconocimiento Médico". Este Manual ha sido publicado en diversas versiones (5 de marzo de 2010; 8 de junio de 2.010 y 20 de septiembre de 2010, folios 125 a 167 y 170 a 211) y estaba previsto que comenzase a ser de cumplimiento obligatorio para los CRC a partir del 3 de noviembre de 2010.

3. Según la DGT, el Manual es una facilidad para ayudar a los CRC en el manejo de la aplicación informática para los trámites telemáticos (folio 124).

De acuerdo con el propio Manual, su objeto es: "(...) es proporcionar al usuario [El "usuario" son los CRC] una guía para poder realizar las operaciones proporcionadas por la aplicación para trámites telemáticos desde Centros de Reconocimiento Médico. En la primera parte del documento se detallan algunos datos necesarios para las configuraciones iniciales así como recomendaciones de periféricos y modos de hacer las fotos y en la segunda parte del documento se detallan las funcionalidades propias del manual de usuario" (folio 128).

Y su alcance es: "Este Manual de Usuario describe todas las operaciones que se pueden realizar en la aplicación de Centros de Reconocimiento Médico, según los usuarios existentes en el sistema y detalla los pasos a seguir para completar satisfactoriamente dichas operaciones" (folio 129).

4. En el punto 2.3.1 Recomendaciones para la obtención de fotografía tipo carnet con cámara web del Manual de 8 de junio de 2010, se podía leer lo siguiente: "La fotografía deberá realizarse en el Centro de reconocimiento de conductores, una vez que haya finalizado el examen oftalmológico del sujeto, ya que si se realiza antes de éste, el posible deslumbramiento que pudiera producirse durante la toma fotográfica, alteraría los resultados de la capacidad visual del sujeto en cuestión" (folio 132).

De acuerdo con la DGT, la fotografía a la que se refiere el punto 2.3.1 del Manual es la asociada al resultado del informe de aptitud psicofísica que deben remitir los CRC a la DGT junto con el informe de aptitud, que deberá ser obtenida en el CRC de acuerdo con los procedimientos técnicos previstos en el Manual y que será la que en principio [Salvo que el conductor, si lo desea, aporte personalmente en la Jefatura de Tráfico otra fotografía en soporte papel para que figure en el carnet] utilice la DGT para el carnet (folio 123 y 124).

La DGT justifica el requisito de realizar la fotografía con webcams en los CRC para asegurar la presencia física del interesado en el CRC y que, por lo tanto, la fotografía que figure en el informe de aptitud psicofísica se corresponda efectivamente con el sujeto que ha sido examinado.

5. En el punto 2.4.2, Tabletillas compatibles propuestas, del Manual de 8 de junio de 2010 se indicaba lo siguiente:” Interlink Electronics. Aunque como se ha comentado, la aplicación soporta todos los modelos que incluyan “integrishn”, debido a las funcionalidades que no serían utilizadas en varios de los modelos, y ante la posibilidad de que aparezcan nuevos modelos en los que no se haya contrastado su correcta integración con la aplicación, en el caso del fabricante Interlink, en este documento se enumeran únicamente tres de ellos.

Se recomienda el modelo Interlink ePad (VP9801) al ser el más extensamente probado y al no necesitar, por parte de la aplicación, ninguna funcionalidad que este modelo no sea capaz de resolver.

Aunque es posible encontrar estos periféricos en algunos comercios, para la adquisición de los mismos se debe contactar con Investrónica, que es el distribuidor de Interlink Electronics en España” (folio 141).

Igualmente, se indica en dicho epígrafe ”Topaz Systems. En cualquier caso, se enumeran cinco modelos contrastados con los distintos sistemas operativos soportados y condiciones propuestas para el puesto de los Centros de Reconocimiento de Conductores. Asimismo se recomienda tres de ellos que cumplen con todas las funcionalidades requeridas por la aplicación y presentan tres tipos distintos de tabletas digitalizadoras (Relación de aspecto 4/5, apaisada1/5 y portátil)”.

6. En el punto 2.4.3, Webcams compatibles propuestas, del Manual de junio de 2010, se expresaba lo siguiente: “Dado que es importante, como se ha comentado anteriormente, que la webcam se mantenga en el mercado durante un periodo aceptable de tiempo, se proponen modelos de cámaras de fabricantes reconocidos.

Dentro de los fabricantes reconocidos, se recomienda Logitech al haber comprobado que en la mayoría de los modelos de la serie actual de Webcams de escritorio (Logitech Webcams CXXX) incluyen drivers con este soporte compatible con DirectShow para Windows XP y Windows 7, así como mantienen soporte para VFW en sus drivers de XP

Logitech no es el único fabricante cuyos drivers tienen este soporte DirectShow o VFW), de hecho la gran mayoría de las Webcams lo tienen. Pero como se ha comentado anteriormente, es necesario que estos drivers soporten un modo de

video de una resolución particular que, aunque cumplen también la mayoría de Webcams, no todas lo hacen”.

Teniendo en cuenta que se ha seleccionado alguno de los fabricantes más reconocidos en este tipo de dispositivos, la adquisición de estos modelos se podrá realizar prácticamente en cualquier tienda o almacén de periféricos informáticos” (folios 144 y 145).

7. En relación con los periféricos [Básicamente, dispositivos de captura de imagen y de tabletas digitalizadoras] a los que se refieren los HA 5 y 6, la DGT afirma que el 9 de marzo de 2010 publicó en su web un comunicado dirigido a las empresas proveedoras de material informático interesadas en que sus productos fueran compatibles con el sistema de información para CRC y que cualquier proveedor que demostrase, en un periodo de prueba, la validez y compatibilidad de los dispositivos con el sistema de información de CRC, podría incorporarse al sistema (folio 124).

8. El 3 de noviembre de 2010, la DGT remitió a esta Dirección de Investigación una nueva versión del Manual, fechada el 20 de septiembre de 2010, en la que se eliminan todas las referencias concretas a marcas de productos o proveedores de periféricos (folios 170 a 211).”

5. El 5 de noviembre de 2010 la DI ha elevado al Consejo de la CNC una propuesta de resolución en la que, a la vista de la información que obra en el expediente y de la normativa de aplicación, concluye la ausencia de indicios de infracción de las normas de competencia. La DI razona en los siguientes términos:

“En este expediente se enjuicia si el "Manual de Usuario para Centros de Reconocimiento Médico" de la DGT, en particular, la obligación de realizar las fotografías del informe de aptitud psicofísica en un CRC y de comprar determinados dispositivos y webcams a proveedores concretos, es contrario a las normas de competencia.

No existen indicios de infracción del artículo 1 de la LDC, pues dicho precepto es aplicable exclusivamente a los acuerdos entre partes independientes, pero no a las decisiones que, cualquiera que sea su denominación legal o formal, sean adoptadas por un solo sujeto. En el caso que nos ocupa, no hay indicios de la existencia de ningún acuerdo ya que, la DGT, unilateralmente, ha dispuesto la publicación del Manual.

El artículo 2 de la LDC dispone:” 1. Queda prohibida la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en todo o en parte del mercado nacional”. En el caso de que pudiera hablarse de un mercado relevante en el que la DGT tuviera posición de dominio, no existiría abuso ni, por tanto, infracción del artículo 2 de la LDC.

Por lo que se refiere a la obligación de realizar las fotografías del informe de aptitud psicofísica en el CRC, esta decisión de la DGT supone una restricción sobre la actividad de los profesionales de la fotografía, entre ellos, los asociados al denunciante. Sin embargo, las fotografías de los informes psicofísicos para la

renovación de permisos de conducir son sólo uno de los múltiples tipos de fotografías que pueden realizar estos profesionales, por lo que el perjuicio que puede causarles es reducido. Y lo que es más relevante, como sostiene la DGT, se trata de una obligación justificada por motivos de seguridad, para garantizar que la persona a la que se renueva el permiso de conducir ha pasado las pruebas de aptitud requeridas. Por lo tanto, no cabe hablar de abuso por parte de la DGT.

En cuanto a las recomendaciones sobre la adquisición de ciertos periféricos en establecimientos concretos (HA 5 y 6), la DGT ha eliminado del Manual cualquier referencia a marcas concretas de productos o a proveedores recomendados, limitándose a señalar únicamente las especificaciones técnicas que deben cumplir los periféricos. De esta manera, desaparecen las posibles ventajas que podrían tener los proveedores señalados anteriormente en el Manual.

Por último, el artículo 3 de la LDC prohíbe aquellos actos desleales que por falsear la libre competencia afecten al interés público. No se aprecia deslealtad en la conducta de la DGT, que pretende facilitar a los ciudadanos el trámite de renovar su permiso de conducir, con una única visita al CRC e incrementar la eficiencia de la Administración, al mismo tiempo que mejorar la seguridad vial, garantizando que la persona a la que se renueva el permiso de conducir ha pasado las pruebas de aptitud psicofísicas requeridas y que los periféricos empleados son los técnicamente adecuados.

Por otra parte, tampoco existen indicios de que la actuación de la DGT haya falseado gravemente la competencia como para afectar el interés público, cuando el denunciante ni siquiera ha justificado los perjuicios para sus asociados derivados directamente de la actuación de la DGT que denuncia.

Por ello, de acuerdo con lo previsto en el artículo 49.3 de la LDC, la DI propone al Consejo de la CNC el archivo de las actuaciones.

6. El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia deliberó y falló esta Resolución en su reunión de 24 de noviembre de 2010.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- El artículo 49.1 de la Ley 15/2007 (LDC) dispone que la Dirección de Investigación (DI) incoará expediente sancionador cuando observe indicios racionales de existencia de conductas prohibidas en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley. En el número 3 del mismo precepto legal se añade que el Consejo, a propuesta de la DI, acordará no incoar procedimiento sancionador y, en consecuencia, el archivo de las actuaciones realizadas cuando considere que no hay indicios de infracción.

La DI propone a este Consejo el archivo del expediente. Por ello, el objeto de esta Resolución es determinar si de la información disponible en este expediente de actuaciones reservadas se deduce la existencia de indicios de conductas prohibidas por la LDC que motiven la incoación de un expediente sancionador o, en caso contrario, el archivo de las actuaciones reservadas practicadas.

Segundo.- A la vista de la denuncia presentada y del análisis de los hechos realizado por la DI, el Consejo no aprecia indicios racionales de infracción de la LDC. Asimismo el Consejo comparte los argumentos por los que la DI descarta la existencia de infracción de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007. No se aprecia acuerdo bilateral que vulnere lo previsto en el artículo 1 de la LDC. Por lo que se refiere a la prohibición de abuso de la posición de dominio del art. 2 de la LDC, sin necesidad de delimitar el mercado relevante para determinar la eventual posición dominante de la DGT, y habiendo ésta eliminado *del Manual cualquier referencia a marcas concretas de productos o a proveedores recomendados*, el Consejo considera que *la obligación de realizar las fotografías del informe de aptitud psicofísica en el CRC puede estar justificada por motivos de seguridad*. Por último, y por las razones precedentes, en el comportamiento de la DGT objeto de la denuncia no se aprecian elementos de deslealtad que pudieran motivar una actuación de la CNC en base al art. 3 de la LDC.

No existiendo, pues, indicios de prácticas restrictivas prohibidas por la Ley de Defensa de la Competencia, el Consejo considera ajustada a Derecho la Propuesta de Archivo realizada por la DI en relación con el expediente S/0266/10.

En mérito a cuanto antecede, vistos los preceptos legales citados y los de general aplicación, el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia

HA RESUELTO

ÚNICO.- No incoar procedimiento sancionador y archivar las actuaciones reservadas seguidas como consecuencia de la denuncia presentada por la Federación Española de Profesionales de la Fotografía y la Imagen contra la Dirección General de Tráfico, por no apreciar indicios de infracción de la Ley de Defensa de la Competencia en los hechos denunciados.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Investigación y notifíquese a denunciante y denunciado, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que puede interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses contados desde su notificación.