

RESOLUCIÓN (Expte. 617/06 CAJAS VASCAS Y NAVARRA)

CONSEJO

Sres. y Sras.:

D. Luís Berenguer Fuster, Presidente
D. Fernando Torremocha García-Sáenz, Consejero
D. Emilio Conde Fernández-Oliva, Consejero
D. Miguel Cuervo Mir, Consejero
D^a. Pilar Sánchez Núñez, Consejera
D. Julio Costas Comesaña, Consejero
D^a. María Jesús González López, Consejera
D^a. Inmaculada Gutiérrez Carrizo; Consejera

En Madrid, a 18 de octubre de 2007.

El Consejo de la Comisión Nacional de Competencia (en adelante el Consejo), con la composición ya expresada y siendo Ponente Dña. Pilar Sánchez Núñez, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente sancionador 617/06 -número 2643/05 del Servicio de Defensa de la Competencia (SDC)-, incoado de oficio el 24 de octubre de 2005 por presuntas conductas prohibidas por el art.1 de la *Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia* (LDC).

ANTECEDENTES DE HECHO

1. El 24 de octubre de 2005 el SDC, tras haber llevado a cabo unas diligencias previas para conocer la realidad de cierta información aparecida en prensa relativa a un posible pacto de reparto territorial del mercado entre las entidades Caja de Ahorros de Vitoria y Álava (Caja Vital), Bilbao Bizcaia Kutxa (BBK) y Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Guipúzcoa y San Sebastián (KUTXA), procede a incoar de oficio expediente sancionador contra las tres entidades mencionadas, por presuntas conductas prohibidas por el art.1 de la *Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia* (LDC).

- 1.1. El día 22 de diciembre de 2005 el SDC amplía la incoación a Caja de Ahorros de Navarra (CAN) y a la Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras.
- 1.2. En el curso de la instrucción el Servicio recabó información de todas las entidades implicadas en el expediente. El 26 de julio de 2006 el SDC formula Pliego de Concreción de Hechos en el que concluye que:
 - I. “Que los intercambios de información y los acuerdos alcanzados por las cajas miembros de la Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras, tanto en cuestiones de reparto geográfico de mercado, como de fijación de criterios comunes, constituyen conductas prohibidas por el art.1 LDC, de las que se considera responsable a BBK, KUTXA, CAJA VITAL Y CAN.”
 - II. Que procede el sobreseimiento parcial del expediente en lo relativo a las presuntas conductas prohibidas por la LDC de las que pudiera ser responsable la Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras.
- 1.3. Al Pliego de Concreción de Hechos presentan alegaciones BBK el 3 de marzo de 2006, CAJA VITAL los días 29 de marzo de 2006 y 18 de agosto de 2006, CAN los días 24 de agosto de 2006 y 11 de octubre de 2006 y KUTXA el día 17 de agosto de 2006.
- 1.4. El 19 de octubre de 2006 el SDC emite su Informe Propuesta, teniendo entrada en el TDC el correspondiente expediente sancionador el 20 de octubre de 2006.
2. El 27 de octubre de 2005 el TDC admite a trámite el expediente y se nombra ponente a D^a. Pilar Sánchez Núñez. Se declaran Interesados a BBK, KUTXA, CAJA VITAL y CAN, se les comunica la admisión a trámite y se les pone de manifiesto que durante el plazo de 15 días hábiles podrán proponer las pruebas que estimen necesario y solicitar la celebración de Vista si lo consideran oportuno.
 - 2.1. BBK, CAJA NAVARRA, CAJA VITAL Y KUTXA han presentado escritos al Tribunal solicitando la realización de pruebas los días 21 de noviembre, 22 de noviembre, 30 de noviembre y 7 de diciembre de 2007 respectivamente. BBK y CAJA VITAL solicitan también la celebración de Vista.

- 2.2. El 16 de enero de 2007 el Tribunal resolvió admitir parte de las pruebas propuestas y concluir el expediente con el trámite de conclusiones, sin la celebración de vista oral.
- 2.3. El 15 de enero de 2007, el Tribunal, en el cumplimiento del art. 5.4. de 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 solicitó al Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia, el informe preceptivo, no vinculante, en relación a la conducta descrita en el Informe Propuesta del Servicio.
- 2.4. El 19 de enero de 2007, el Tribunal instó a la Federación de Cajas de Ahorros Vasco Navarra y a la Confederación Española de Cajas de Ahorros para que aportaran las pruebas propuestas por BBK y admitidas por el Tribunal. Con la misma fecha se ofició al Director de Finanzas de la Consejería de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco para que aportase las pruebas propuestas por BBK y CAJA VITAL. Las respuestas a dichas solicitudes fueron recibidas en el Tribunal los días 1 de marzo de 2007, 5 de febrero de 2007 y 25 de febrero de 2007 respectivamente.
- 2.5. El día 1 de febrero de 2007 tuvo entrada en el Tribunal escrito del Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia solicitando al Tribunal el acceso a todos los documentos y pruebas practicadas que constasen en el expediente, y solicitando se tuviese por no planteada la petición del informe previsto en el art. 5.4. hasta no resolver la solicitud anterior.
- 2.6. El día 16 de febrero de 2007 el Tribunal acordó no acceder a la petición del Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia anteriormente referida, por entender que el objeto del informe previsto en el art. 5.4 de la Ley 1/2002 consiste en configurar un mecanismo de coordinación entre los dos órganos administrativos, de manera que el Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia tenga noticia de la existencia del expediente, y, por su parte, el Tribunal pueda contar con la opinión del órgano competente en materia de Defensa de la Competencia de la Administración en cuyo territorio tiene la conducta una incidencia significativa. Por tanto el Consejo consideró que no tratándose de un informe consultivo en sentido estricto y dirigido a asistir técnicamente al Tribunal, sino que el objeto del mismo era aportar al expediente una información útil sobre la conducta que puede suministrar el órgano autonómico por su conocimiento del mercado geográficamente cercano a él, la elaboración del informe no requería de un conocimiento exhaustivo y

pormenorizado del contenido del expediente, sino que basta con la descripción de la conducta contenida en el Informe-Propuesta del Servicio de Defensa de la Competencia, que a su vez, reproducía el Pliego de Concreción de Hechos, y que ya había sido remitido al TVDC.

- 2.7. El día 26 de febrero de 2007 KUTXA remitió la prueba que había propuesto al Tribunal y que éste había admitido en su Auto de 16 de enero de 2007.
- 2.8. El día 19 de marzo de 2007 el Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia remitió al Tribunal su acuerdo de 13 de marzo de 2007 por el que se formula una cuestión de competencia en relación al expediente 617/06 CAJAS VASCAS Y NAVARRA.
- 2.9. El día 2 de abril de 2007 el Tribunal acuerda denegar el reconocimiento de la competencia de los órganos vascos de defensa de la competencia para conocer el presente expediente porque de lo investigado y analizado por el Servicio, y expuesto en el Informe-Propuesta, se deriva una imputación referida a hechos y a efectos anticompetitivos que trascienden el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco alcanzando al territorio de la Comunidad Foral de Navarra, asimismo, acordó denegar la petición de remisión de toda la documentación obrante en el expediente, por considerar que las cuestiones relativas a la designación del órgano competente para resolver el presente expediente están suficientemente examinadas y resueltas con la instrucción realizada por el Servicio y plasmada en su Informe-Propuesta que ya fue en su día remitido al Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia.
- 2.10. El día 4 de mayo de 2007, el Tribunal, una vez practicadas las diligencias de prueba, abrió plazo para que las partes interesadas alegasen lo que estimaran conveniente acerca de su alcance o importancia. En respuesta a esta providencia se recibieron escritos de NAVARRA el 24 de mayo de 2007, BBK el 25 de mayo de 2007, VITAL el 25 de mayo de 2007 y KUTXA el 29 de mayo de 2007.
- 2.11. El día 5 de julio de 2007 el Tribunal finalizado el período probatorio puso de manifiesto el expediente a los interesados para que formularan conclusiones. El 1 de agosto de 2007 se recibió en el Tribunal escrito de conclusiones de CAJA VITAL, el 3 de agosto sendos escritos de BBK y CAJA NAVARRA, y el 8 de agosto de 2007 escrito de KUTXA.

- 2.12. El día 9 de octubre de 2007 tuvo entrada en el Tribunal escrito del Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia mostrando su acuerdo de considerar la sección 5 del Informe justificativo de la cuestión de competencia formulada el 13 de marzo en relación al expediente 617/06 CAJAS VASCAS Y NAVARRA, como el informe preceptivo no vinculante, previsto en el art. 5.4. de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación con las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, solicitado por el Tribunal el 15 de enero de 2007.
- 2.13. El 1 de septiembre de 2007 entró en vigor la Ley 15/2007 de 3 de julio de de Defensa de la Competencia, pasando a constituirse el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia.
- 2.14. El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia deliberó y falló el presente expediente en sus reuniones de los días 11 y 15 de octubre del 2007, encargando a la Consejera Ponente redactar la presente Resolución.
- 2.15. Son interesados:
- Bilbao Bizcaia Kutxa
 - Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Guipúzcoa y San Sebastián (Kutxa)
 - Caja de Ahorros de Vitoria y Álava
 - Caja Navarra

HECHOS ACREDITADOS

1. La FEDERACION DE CAJAS DE AHORROS VASCO-NAVARRAS está constituida como sociedad civil de carácter particular, habiéndose escriturado sus nuevos Estatutos el 26 de octubre de 1981. El origen de la Federación Vasco-Navarra data del 25 de agosto de 1924, fecha en la que inicialmente fue constituida en San Sebastián. Actualmente, y tras diversas fusiones de instituciones municipales y provinciales, integran esta Federación las siguientes cajas de ahorros:
 - Bilbao Bizkaia KUTXA, surge de la fusión de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad Municipal de Bilbao, fundada en 1907 por el Excmo. Ayuntamiento de Bilbao y de la Caja de Ahorros de Vizcaya. La fusión se formalizó el 16 de febrero de 1990.

- Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Guipúzcoa y San Sebastián-Guipúzcoa eta Donostiako Aurrezki KUTXA, que es el resultado de la fusión de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad Municipal de San Sebastián y la Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa, formalizada mediante escritura otorgada el 1 de diciembre de 1990.

 - CAJA VITAL, que se constituyó mediante fusión de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Vitoria y de la Caja Provincial de Ahorros de Álava formalizada el 18 de junio de 1990.

 - CAJA NAVARRA, resultante de la fusión por absorción de dos entidades de ámbito local: Caja de Ahorros de Navarra, de ámbito provincial y fundada en 1921, y Caja de Ahorros y Monte de Piedad Municipal de Pamplona, de ámbito municipal y fundada en 1872. La fusión se produjo con efectos desde el 1 de enero de 2000, aprobándose los vigentes Estatutos en 2004.
2. Las competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de ordenación del crédito han sido, en virtud de numerosos Estatutos de Autonomía, atribuidas a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado en el marco de la legislación básica estatal y en los términos que la misma establezca. La normativa básica estatal se recoge en la Ley 31/1985, de 2 de agosto, sobre normas básicas de los órganos rectores de las cajas de ahorro y en la Ley 26/1988, de 29 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito. En el País Vasco se aprobó la Ley 3/1991, de 8 de noviembre, reguladora de las cajas de ahorro, modificada por la Ley 3/2003. El art.2 de la Ley 3/1991 señala que el objeto propio de las cajas es el fomento del ahorro, la realización de operaciones económicas y financieras permitidas por las leyes, y el desarrollo de actividades que, directa o indirectamente contribuyan al desarrollo de su zona de actuación, en especial la obra benéfico-social. La expansión territorial está regulada en su art. 14, señalándose a tal efecto que las cajas podrán abrir oficinas en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de acuerdo con las normas dictadas por el Departamento de Hacienda y Finanzas y las restantes que les sean de aplicación, debiéndose comunicar en todo caso, a dicho Departamento, la apertura o el cierre de oficinas por cualquier caja dentro del territorio de la Comunidad. Asimismo, deberán comunicarse al citado Departamento las aperturas y los cierres de oficinas efectuados fuera de la Comunidad por

cajas con domicilio social en la misma. La Ley fue desarrollada por el Decreto 240/2003, de 14 de octubre.

En la Comunidad de Navarra la previsión estatutaria que establece la competencia exclusiva en materia de cajas de ahorros ha sido desarrollada mediante la Ley Foral 7/1987, de 21 de abril, de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros de Navarra, que define a éstas como los establecimientos de crédito de carácter social y naturaleza fundacional, sin ánimo de lucro, no dependiente de ninguna otra empresa, dedicada a la captación, administración e inversión de los ahorros que le son confiados, que presta sus servicios a la Comunidad bajo el protectorado público del Gobierno de Navarra ejercido a través del Departamento de Economía y Hacienda (art.2).

Respecto a la Normativa relativa a la expansión territorial de las cajas de ahorro, el Real Decreto 1582/1988, de 29 de diciembre, puso fin al régimen restrictivo que, en materia de expansión territorial, había consagrado la Orden de 1979 (La Orden de 20 de diciembre de 1979, reguladora de la apertura de oficinas por las Cajas de Ahorros) permitiendo la apertura de oficinas por las cajas de ahorros fuera del territorio de la Comunidad Autónoma en la que tuviesen su sede central, aunque señalando que la misma podría quedar sometida, hasta el 31 de diciembre de 1992, a las limitaciones que estableciese el Ministro de Economía y Hacienda.

En esta línea, la Ley 3/1994 (de 14 de abril, por la que se adapta la Legislación Española en materia de entidades de crédito a la segunda Directiva de coordinación bancaria y se introducen otras modificaciones relativas al sistema financiero) modificó la Ley 26/1988, en el sentido de incluir un nuevo art.30.bís, cuyo apartado primero señala que “las entidades de crédito podrán abrir libremente nuevas oficinas en territorio nacional”. Ello se entiende sin perjuicio del régimen de autorización previa a que pueden quedar sometidas de acuerdo con lo previsto en el apartado 3 del art. 11 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de las limitaciones que se pueden establecer reglamentariamente a la apertura de oficinas durante los primeros años de actividad de las entidades de crédito españolas o de las sucursales de entidades autorizadas en Estados que no sean miembros de la Comunidad Europea, y de las restricciones que, en su caso, puedan contener los estatutos sociales de las entidades”. El art. 11.3 de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de Coeficientes de Inversión, Recursos Propios y Obligaciones de Información de los Intermediarios Financieros, condiciona la apertura de oficinas de las entidades de crédito a la

obtención de una autorización cuando se den una serie de circunstancias relacionadas con los niveles de recursos propios y con otra serie de variables.

3. Las actas aprobadas por la Federación de las reuniones que se han desarrollado en su seno desde el año 1990 hasta el 2005, momento en que se incoa el presente expediente sancionador acreditan los siguientes acuerdos:

3.1. Limitación de la distribución de bienes y servicios mediante:

(1) Abstención de abrir sucursales en aquellos territorios de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Comunidad Autónoma de Navarra distintos de la provincia en la que cada una de ellas tiene su sede territorial, y (2) Abstención o limitación de operar en territorios distintos a aquéllos en los que tienen presencia mediante sucursales, como demuestra el contenido de las actas que ha continuación se detallan:

- **(02.01.1990).** *“Por el Presidente de la Caja de Ahorros de Guipúzcoa, se pone de manifiesto el malestar existente en su entidad por las actuaciones llevadas a cabo por la empresa Serfinor de la Caja de Ahorros Municipal de Bilbao, quien a través de la venta de pagarés forales ha roto el principio de status quo básico fijado en esta Federación, captando clientes que como consecuencia de ello han dejado de serlo de las Cajas de Guipúzcoa. Cree que las Cajas de Ahorros de Vizcaya deben de buscar una solución a esta sociedad, así como en su momento deberá de buscarse a través de esta Federación solución a las Oficinas que las propias Cajas de Guipúzcoa y Vizcaya tienen abiertas en Vitoria-Gasteiz. Todo ello con el fin de respetar al máximo el principio de respeto a los territorios históricos en los que cada Entidad debe ejercer su actividad... Dicha queja es recogida por el Sr. E. como representante de la Caja de Ahorros Municipal de Bilbao, quien la transmitirá a los Órganos correspondientes de dicha Caja.”*
- **(06.02.1990).** *“Los máximos representantes de las Cajas de Ahorros Vascas, y también de las Cajas de Ahorros Navarras, han reafirmado su compromiso de mantener el statu quo territorial actual en cuanto al ámbito de actuación de cada Caja, evitando así la competencia entre*

ellas, y han acordado que el marco de la Federación continúe siendo el foro de información y de compartir decisiones en materia de expansión, tanto en la forma tradicional de apertura de nuevas oficinas como en las formas actuales relacionadas con sociedades filiales especializadas (valores, seguros,...) y sus ámbitos de actuación.

Finalmente, y con respecto a la primera de las líneas marcadas referente a la Federación como foro de información y de compartir decisiones en materia de expansión, se propone por el Sr. O., —quien indica que ya lo ha hecho en el mismo sentido en sesiones anteriores—, que debería de avanzarse en este tema no conformándose con conocer lo que está pasando en el mercado con la expansión, sino abordando abiertamente cuál vaya a ser la política a seguir en este campo por el conjunto de las Cajas. Por ello, propone sea éste uno de los temas a introducir en el plan de gestión de este año, con el fin de perfilar una política común de expansión de las Cajas de la Federación.

A este respecto, por el Sr. G. se indica que está de acuerdo con la propuesta realizada por el Sr. O. y que en su momento se ha entendido conveniente no iniciar aún el debate de ella, teniendo en cuenta el proceso de fusión en el que nos encontramos en los diversos territorios y la necesidad de resolver con carácter previo la situación de las Oficinas que las Cajas de Ahorros vizcaínas y guizpucoanas tienen abiertas en el territorio histórico de Álava.

El Presidente Sr. E. propone que este tema sea debatido en reunión de Presidentes para posteriormente ser traído a este Consejo”.

- **(04.09.1990).** “Por parte de la Presidencia se indica que asimismo será necesario conocer las políticas de expansión que cada Caja tenga fijadas y la actitud que en relación a la posible renuncia de parcelas de soberanía tienen adoptada los distintos Consejos de las Entidades.

Con esta ocasión por el Director Adjunto de Caja de Ahorros de Vitoria y Álava se indica la necesidad de ir buscando soluciones con respecto a las Oficinas abiertas por las Cajas de Guipúzcoa y BBK en el territorio de Álava, debiéndose estudiar y proponer diversas alternativas que desde el punto de vista técnico solucionen de forma definitiva dicha situación respetando el principio de mantenimiento de status quo territorial”.

- **(09.10.1990).** *“Expansión. Queda este tema sobre la mesa para ser tratado en próximas reuniones, una vez que por los Presidentes se hayan debatido y fijado los criterios que sirvan de base para guiar la expansión de las Cajas de la Federación. A este respecto se comenta lo tratado en la reunión que en el día de ayer han celebrado los Presidentes de las Cajas y de la que cabe destacar el acuerdo sobre el estudio de la posibilidad de apertura de Oficina en Iparralde, sin prejuzgar cómo se deberá llevar a cabo ésta, si de forma conjunta por todas las Cajas, o participando en la que pueda abrir alguna de ellas, etc. Todo ello abierto a las sugerencias que puedan realizar quienes lleven a cabo el estudio para la ejecución del acuerdo”.*

- **(11.07.1995)** *“Relacionado con la promoción de viviendas se comentan entre los señores reunidos los problemas que pueden derivarse del respeto al statu quo territorial dentro de la Comunidad cuando promotores que trabajan en un determinado territorio y que son clientes de la Caja de dicho territorio inician una promoción concreta en otro y la Caja que actúa en el mismo, por razones de diversa índole, no entiende conveniente apoyar financieramente dicha operación lo cual puede producir la pérdida de dicha operación para la Caja proveedora habitual de dicho promotor, coincidiendo los señores reunidos en que dicha situación se puede solucionar bien permitiendo que la Caja de Ahorros de origen financie dicha promoción, aún cuando se encuentre fuera de su territorio histórico, o bien apoyando financieramente la operación la Caja del territorio histórico en el que se lleva a cabo la operación con el aval de la otra Entidad. No obstante en cada caso se estudiará la solución más conveniente con el fin de mantener la vinculación de nuestros clientes”.*

- **(09.0.7.2001).** *“Concesiones Crédito Vivienda .Por otra parte, se acuerda que los Directores de Negocio articulen el procedimiento más conveniente para dar respuesta a los promotores naturales de un territorio y que tengan actuaciones puntuales en otro.”*

3.2. Fijación de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio mediante: (1) Acuerdos sobre los tipos de interés aplicables en determinadas operaciones y (2) Acuerdos sobre ciertos tipos de remuneración.

- **(06.02.90).** *“Préstamos a promotores en Álava. Por el Director de la Caja de Ahorros de Vitoria, en nombre de las Cajas Alavesas, se solicita de las cajas vizcaínas y guipuzcoanas que en tanto se soluciona el problema de las Oficinas que éstas tienen en Vitoria de forma definitiva, se den instrucciones para que no incidan en el mercado de promotores de vivienda, concediendo préstamos a un tipo inferior al que para este tipo de operaciones tienen las Cajas de Álava.”*

Con esta ocasión por el Presidente de la Caja de Ahorros de Vitoria se indica una vez más la necesidad de que las cajas guipuzcoanas y vizcaínas adopten decisiones respecto de las sucursales que tienen abiertas en Álava.”

- *“Se analizan los datos presentados por la Federación referentes a la evolución que en los distintos mercados han tenido los tipos de interés durante los primeros meses del año, realizándose una ronda de intervenciones de cada una de las Cajas asistentes a esta reunión y en las que se exponen las diferentes medidas que tanto en el activo como en el pasivo se van a adoptar como consecuencia de la reducción de los tipos de interés.”*

Se incide en la conveniencia de que los responsables de las áreas de activo y pasivo de cada una de las Cajas se intercomunicuen las variaciones que respecto a los tipos se vayan aplicar con el fin de procurar una línea homogénea de actuación”...

- **(7.10.91).** *“Promoción de Ahorro a Plazo. Se hace constar cómo la campaña que próximamente va a iniciar la KUTXA de promoción de ahorro a plazo con retribución en especie deja sin efecto el acuerdo por el que se comprometían las Cajas con los comerciantes a partir del año 1985 a no iniciar ningún tipo de campaña como la actual. Ello supone una ruptura de dicho pacto y por tanto un posible endurecimiento del mercado, produciéndose diversas intervenciones sobre ello”.*

3.3. Coordinación de actuaciones frente a terceros competidores

(02.01.1990). *“ELKARGI.- En relación con este tema, tratado ya en sesión anterior, se presenta por la Secretaría de la Federación informe sobre el plan estratégico y nuevas actividades que dicha sociedad*

tiene previsto llevar a efecto a partir del presente ejercicio, iniciando la puesta en marcha de un Departamento de asesoramiento e información y la promoción de una Entidad de Previsión Social Voluntaria para el sector empresarial, para posteriormente, a medio plazo, llevar a efecto la canalización de productos desarrollados por una Correduría de Seguros y previendo a largo plazo la intervención en el campo del leasing, pagarés e incluso canalización de fondos de dinero para los excedentes empresariales. Dicha sociedad, pues, va a ampliar su objeto social introduciéndose en el mercado financiero, pudiendo ser asimilada esta nueva estrategia a la de un Merchant-bank, con lo que ello supone para las Cajas al aparecer en el mercado un nuevo competidor respaldado en el capital por el sector público.

A la vista de ello, y tras cambiar impresiones sobre el alcance de este cambio de estrategia, se acuerda como primera medida remitir por parte de la Presidencia de la Federación al Presidente de Elkargi un escrito ofreciendo los servicios financieros actuales de las Cajas y las áreas financieras que se están impulsando desde las mismas.

Al mismo tiempo se encomienda al Secretario de la Federación presente en próxima reunión datos sobre las aportaciones del sector público a Elkargi, con el fin de adoptar la estrategia a seguir con respecto a este tema, así como la conveniencia de comentar este tema con el responsable de Hacienda y Finanzas del Gobierno Vasco”.

- **(1.7.91).** *“De acuerdo con lo aprobado en el Plan de Gestión para el presente ejercicio, se presenta por el Adjunto a la Secretaría de la Federación Sr. M.A. y por el Jefe de Proyectos Sr. D.R.A., el Proyecto de Servicios Inmobiliarios que ha sido elaborado por el equipo de la Federación juntamente con los técnicos de las cajas, responsables de esta materia en cada una de ellas. Previamente al desarrollo del proyecto, en el trabajo que se presenta, se justifica inicialmente el mismo, explicando en primer lugar la metodología utilizada, analizando de forma genérica el mercado inmobiliario, identificando las estrategias que en el mismo llevan a cabo las entidades financieras y concluyendo con los objetivos que las Cajas podrían alcanzar a través del indicado proyecto”.*

Dichos objetivos perseguirían, por un lado el incremento de la vinculación de los clientes de las Cajas con las mismas manteniendo

la cuota de mercado que en este campo tienen conseguida, y por otro la oferta de nuevos productos y la diversificación de negocios, la generación de nuevas fuentes de beneficios, la creación de barreras competitivas y la diferenciación de oferta con la competencia.

- **(10.3.92).** Con respecto al mercado de la intermediación inmobiliaria, se señala que:

“Estas opciones de actuación van desde la no intervención de las Cajas permaneciendo al margen de cuantas modificaciones puedan producirse en dicho mercado, hasta su entrada plena en el mismo, convirtiéndose en puros intermediarios inmobiliarios.

Se comentan cada una de las opciones, coincidiendo los señores reunidos en que las Cajas no pueden mantenerse al margen de este mercado en el que decididamente hay que estar presentes. Por ello se hace especial hincapié en las alternativas que contemplen diversas formas de intervención en el mercado... En cualquiera de los casos y sin adoptar una previa decisión sobre cuál de las opciones sea la más conveniente para las Cajas, se entiende que debe de avanzarse en el proyecto contrastando con cada una de las Entidades el informe que se ha presentado con el fin de conocer los criterios técnicos de los Departamentos relacionados con esta temática y la postura más conveniente a adoptar por las Cajas, ...”

Al entenderse que el proyecto contempla como elemento esencial la base de datos, se conviene en la necesidad de contrastar con las áreas informáticas de las Cajas.

3.4. De intercambio de información

- (1) Acuerdos de intercambio de información estratégica para competir.** El Informe-Propuesta del SDC contiene una pormenorizada lista de todos y cada uno de los actos que reflejan esta coordinación, señalándose en la presente Resolución las siguientes:

- **(26.07.90).** *“... se presenta a los reunidos el documento definitivo de orientaciones estratégicas en el que se recogen las líneas estratégicas*

básicas comunes a las Cajas y que coincide con el presentado a este Consejo en su sesión del pasado 10 de Julio, habiéndose introducido ligeras modificaciones en aspectos meramente formales y ampliado las conclusiones obtenidas en el campo de atención a las PYMES resaltando la prioridad que a las mismas debe dar se en un futuro.

Presentado dicho documento, que es aprobado por los señores reunidos se entrega, de acuerdo con lo ya tratado en la última sesión de este Consejo, un nuevo documento en el que se recogen las necesidades de información derivadas de dichas líneas estratégicas y las implicaciones que las mismas originan sobre los sistemas de información”.

- **(4.2.91).** *“Finalmente y para preparar convenientemente la negociación de condiciones financieras con el sector público vasco parece necesario y así se acuerda por los señores reunidos, elaborar el balance de operaciones de activo y pasivo formalizadas con el Sector Público Vasco para lo cual se hace preciso que por cada Caja se aporte los datos que sean requeridos por la Federación en la línea de los anexos que se aportan al informe presentado”.*

...

“Previamente a este Consejo, se remitió a todos los Consejeros un estudio completo relativo a los costes de transformación de las Cajas de la Federación, con datos individualizados de cada una de ellas.

En este exhaustivo estudio comparativo se contienen una serie de datos generales, la conciliación de número de empleados y de gastos de personal, el análisis global de los costes de personal y de los costes informáticos, la distribución de plantilla y de los costes de personal, la relación de los costes de personal con el margen ordinario y con la media de acreedores del sector privado, la pormenorización de la partida gastos de explotación de la cuenta de resultados y una serie de ratios comparativos.

El estudio será analizado por cada una de las Cajas y en su caso plantearán a la Secretaría de la Federación las sugerencias oportunas”.

- **(5.5.92).** *“Como continuación a lo ya tratado en sesiones anteriores y partiendo de las conclusiones obtenidas en el informe presentado a*

este Consejo sobre intermediación inmobiliaria, se presentan las distintas alternativas entre las que se puede optar a la hora de constituir una base de datos de cara al mercado inmobiliario.

Por parte de la KUTXA se indica que, como consecuencia de un Convenio alcanzado con el Colegio de API's el año pasado, por el que se apoya económicamente la constitución de una Base de Datos para este colectivo, se ha mantenido nuevas conversaciones con el Colegio habiéndose obtenido el acuerdo de disponer dicha información inmobiliaria a través de toda la red de Sucursales. Asimismo se podrá ofertar en las terminales de API'S los diferentes productos que en relación con la Vivienda tiene la Caja como entidad financiera: créditos hipotecarios, seguros, etc..

En este sentido la Caja Vital indica que se encuentra elaborando un proyecto en la misma línea que KUTXA para su implantación en Álava, con el fin de evitar que puedan ser otros quienes tomen la iniciativa en este mercado con los problemas que ello generaría para nuestras Instituciones.

La experiencia que la actuación de ambas Cajas pueda aportar servirá de base para la decisión de actuaciones futuras en este mercado.”

(2) Intercambio de información sobre comisiones aplicables al empleo de tarjetas

- **(3.5.99).** *“Por otra parte se informa que C. Laboral ha adoptado un acuerdo en Guipúzcoa con la Federación Mercantil, estableciendo una comisión media 1,5%. Las Cajas de Ahorros Navarras comentan su experiencia en esta materia y el acuerdo adoptado el año pasado, con las Asociaciones de Comerciantes”.*

(3) Intercambio de información sobre campañas publicitarias sobre Fondos de Inversión

“Se entrega a los señores reunidos informe elaborado por la Federación sobre Fondos de Inversión, sus características, fiscalidad de los mismos y posibles estrategias de las Cajas de cara al mercado.

Se comenta dicho informe y se indica por los reunidos que no se ha previsto realizar acciones publicitarias específicas de dicho producto, estimándose conveniente sin embargo el comunicarse entre las Cajas Federadas cualquier cambio de actitud al respecto”.

(4) Intercambio de información sobre las actuaciones frente a las supercuentas

- **(27.3.90).** *“Información sobre supercuentas. Se comenta la tabla de condiciones de las cuentas retribuidas con altos tipos de interés emitidas por las distintas entidades financieras, interviniendo cada una de las Cajas presentes en esta sesión, y comentado los proyectos y estrategias que, con el fin de paliar los efectos que en los recursos ajenos y costos financieros de cada una de ellas pudieran producir dichas cuentas, se tiene adoptados”.*
- **(2.5.90).** *“Situación Supercuentas. Nuevamente se plantea este tema en el Consejo de la Federación como consecuencia principalmente del último producto lanzado por el Banco Bilbao Vizcaya bajo la denominación superlibreta y que según declaraciones de sus representantes en los medios de comunicación va dirigida directamente a la clientela tradicional de las Cajas de Ahorros.*

Se comenta la postura que cada una de las entidades presentes en la Federación está adoptando con respecto a este tipo de productos y que tal como ya quedó expuesto en sesión anterior responde más a estrategias defensivas que al lanzamiento de productos similares.

Tras cambiar amplias impresiones sobre el tema, se entiende conveniente se reúnan a nivel de Federación los responsables de Marketing y Productos de las distintas Cajas, con el fin de que por los mismos se analice la situación del mercado, los diversos productos emitidos por distintas Instituciones financieras y se realicen a este Consejo las propuestas que entiendan convenientes, manteniendo una fluida comunicación de lo que está haciendo cada Caja en relación a este tema”.

3.5. De coordinación y fijación de posturas comunes en sociedades participadas

- **(9.6.92).** *“Se presenta informe elaborado por la Federación en el que se analiza la situación de la Cartera de Renta Variable de las Cajas de la Federación así como la composición y evolución de la Cartera de Renta Fija. A dicho informe se acompañan datos referentes a las empresas participadas por las Cajas de la Federación elaborados con el fin de conocer cuál es la presencia de éstas de forma conjunta en cada una de las Sociedades.*

Se comentan ambos informes por los señores reunidos encomendando a la Federación actualice los datos con respecto a las empresas participadas por haberse recogido algunas situaciones que hoy ya no son reales entendiéndose que este tipo de información debe ser presentada al menos una vez al año a este Consejo a los fines arriba indicados”.

- **(4.9.90).** *“Con respecto a esta Sociedad (NORBOLSA) se comenta el documento de estrategia presentado por la Presidencia Ejecutiva de la misma a las Cajas para su consideración y en el que se contienen las líneas de desarrollo corporativo de esta Sociedad en relación con las Cajas socias, instituciones, empresas y particulares; se presenta la conveniencia de decidir la introducción de NORBOLSA en nuevos mercados y se plantea la necesidad de armonizar su desarrollo con el de las Cajas socias y sus empresas, así como con los proyectos de cooperación en otras áreas de actividad”.*

En el área de seguros: “Aunque sin carácter prioritario, se entiende conveniente un acercamiento o convergencia entre Zihurko y Eguía, al estar presentes en los Consejos de cada una de estas Sociedades las Cajas miembros de la Federación. No obstante podría contemplarse la posibilidad de mantener ambas Corredurías, caso de que entre ellas hubiera un claro reparto de mercado”.

En el área de capital riesgo, “Respecto de este proyecto, la primera cuestión que se presenta en este consejo es la conveniencia de definir si las Cajas deben estar o no en este tipo de Sociedades, y si deben participar en las mismas como socios o bien simplemente prestando su ayuda financie era.

Se comenta el contenido de dicha carta, así como la filosofía que en la misma se indica, coincidiendo unánimemente los señores reunidos con lo que en ella se expresa y en la necesidad de que se coordinen las actuaciones de los distintos representantes de las Cajas en dicho Consejo, con el fin de mantener posturas uniformes.

En el área de la distribución minorista “Se producen distintas intervenciones respecto del posible interés de las Cajas en el sector de distribución minorista, comentando cómo la finalidad que realmente persigue la Banca dentro de dicho Sector, no es tanto la atención al cliente como la obtención de beneficios, etc., y entendiendo inicialmente no oportuno considerar la propuesta presentada por el máximo responsable de EROSKI. Lo que a juicio de los Consejeros se considera necesario es que se estudie más de cerca la evolución que la Caja laboral, Cajas Rurales y otras entidades de la competencia están teniendo con el fin de que, coordinando la información que cada una de nuestras Cajas tiene con respecto a ello, se informe a éstas de forma periódica por la Federación y se puedan adoptar estrategias comunes de actuación en el seno de la misma frente a estas entidades competidoras”.

- **(9.10.90).** Sociedades participadas. “Se entrega a los reunidos el informe elaborado por la Secretaría de la Federación en el que de forma detallada se recogen las empresas participadas por las Cajas integrantes de la misma y la distribución en sus carteras de los valores de renta fija y variable.

Se comenta ampliamente el contenido de cada uno de los cuadros presentados sugiriéndose la necesidad de que los mismos sean depurados, recabando información de cada una de las cajas con el fin de actualizar los datos que en ellos se contienen, así como completarlos con aquellas empresas en las que se participa como consecuencia de estar presentes en las que se recogen en el informe mencionado.

Sería conveniente, y así se comenta por varios de los asistentes, el realizar un análisis de los grupos en los que se encuadran las distintas Sociedades con el fin de fijar posturas comunes de actuación de cara tanto a aquéllas en las que actualmente se participa como a las decisiones de incidir en algún nuevo sector. En esta línea se encomienda a la Secretaría de la Federación prepare un análisis más

detallado de que las Sociedades en las que la Federación participa a través de CECA, depurando la lista actualmente entregada a los señores reunidos y aportando una mayor información sobre cada una de dichas Sociedades: capital social, objeto de las mismas, socios, participaciones en el capital, etc....”

- **(14.1.92).** “Con respecto al primero de los capítulos se coincide en resaltar la importancia que dentro del área de coordinación tienen los comités de responsables de distintas áreas de las Cajas, tales como Márketing, Personal, etc. por la relevancia de la información que se puede intercambiar entre las instituciones tanto para facilitar el trabajo de cada una de ellas como para coordinar las actuaciones conjuntas.

Con esta ocasión se incide una vez más en la conveniencia con respecto a las Sociedades participadas y más concretamente con las vinculadas a la Confederación de que quienes participen en ellas como Consejeros proporcionen a la Federación información sobre los temas tratados con el fin de que el resto de Cajas tengan dicha información. Asimismo se solicita de quienes participen en dichas Sociedades realicen una valoración sobre la aportación que las mismas pueden realizar a nuestras Instituciones, principalmente aquéllas que coinciden en sus objetos sociales con las constituidas a “nivel de Federación en temas tales como seguros, mercado de capitales, leasing, etc. Ello con el fin de poder adoptar en su decisión respecto a la continuidad o no de nuestras Cajas en dichas Sociedades”.

3.6. Coordinación de actuaciones en relación con nuevos productos o sectores de actividad

- **(10.7.00).** “En el área de intermediación inmobiliaria y entidades financieras, el Secretario General Técnico resume el contenido del informe elaborado sobre la evolución de la intermediación inmobiliaria como consecuencia de la irrupción de las franquicias e incorporación de las nuevas tecnologías, con el apoyo de un dossier de presentación entregado en dicha reunión.

La conjunción de las nuevas tecnologías con la reciente liberalización del sector de intermediación inmobiliaria, favorece la posibilidad de que entidades financieras con fuerte presencia local procedan a la

configuración de unidades especializadas en intermediación inmobiliaria, con el fin de generar barreras en entrada y sinergias comerciales en relación con los productos de financiación hipotecaria.

En esa línea se ha estado trabajando con las Cajas miembros una propuesta de modelo de participación en la intermediación inmobiliaria que persigue como objetivos estratégicos generar barreras de entrada para nuevos competidores, posibilitar un nuevo servicio que fomente las relaciones financieras y el marketing de intenciones, además de ser la propia actividad una fuente de ingresos.

Se informa que proseguirá contactando con las Cajas de Ahorros miembros, a fin de definir, en su caso, el modelo de actuación”.

- **(10.3.03).** *“En los servicios de las remesas de la inmigración, “Por otra parte, se ha identificado que la inmigración extranjera (no comunitaria) se ha multiplicado en el caso de la CAPV por catorce en los últimos doce años (de 500 en 1988 a 7.000 en el 2002) siendo aún mayor en Navarra y que el 90% de los inmigrantes envían dinero periódicamente a sus familiares a través de empresas remesadoras, colectivo que se caracteriza además por una baja bancarización.*

En consecuencia, al colectivo de inmigrantes se le puede considerar en el corto plazo, como un segmento de mercado con necesidades específicas de servicios y productos y en el largo plazo, como unos potenciales clientes al consolidarse e integrarse en nuestras sociedades.

Tras diversas intervenciones de los Consejeros se concluye en la conveniencia de progresar en el conocimiento mutuo de estas nuevas actividades y particularmente se propone avanzar en una posible actuación coordinada con los líderes “remesadores” para la consecución de mejores acuerdos comerciales”.

4. La instrucción realizada por el SDC ha constatado que desde 1990 hasta mitad de año de 2005 (1) ninguna de las cuatro cajas de la Federación ha abierto sucursales en ninguna de las restantes provincias de las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra, (2) todas ellas han cerrado sucursales en sus respectivos territorios históricos y (3) todas

ellas han procedido a abrir sucursales en el resto de España, como se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro 1					
Cierres y aperturas desde 1990 a 2005 (*)					
	Vizcaya	Guipúzcoa	Álava	Navarra	Resto España
BBK	(-67)	0	(-1)	0	96
KUTXA	0	(-68)	0	0	97
VITAL	0	0	(-32)	0	14
NAVARRA	0	0	0	17	71

Fuente: Elaboración propia según la información contenida en el expediente.
 (*) Solo las cifras negativas y entre paréntesis son cierres.

5. La política de expansión territorial seguida por las cuatro cajas que muestran los cuatro cuadros siguientes indican una estrategia basada en la expansión a (1) núcleos de fuerte actividad económica como la Comunidad de Madrid, Barcelona en la Comunidad de Cataluña, Valencia en la Comunidad Valenciana y Zaragoza y (2) mayoritariamente a las provincias limítrofes, como la Rioja, Burgos, Cantabria y Huesca, pero no en otras provincias del País Vasco o Navarra.

Cuadro 2																
Sucursales de BBK 1990-2005																
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Jun2005
Vizcaya	305	270	264	253	257	247	256	251	248	247	243	247	249	248	242	238
Guipúzcoa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Álava	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Navarra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cantabria	0	1	1	2	3	2	3	4	5	5	7	10	11	13	13	13
Alicante	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	4	4
Valencia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	4	4	5	8
Zaragoza	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	4	5	5	5	6
Madrid	7	7	7	9	22	25	26	31	31	34	43	46	46	48	52	56
Barcelona	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1
Ciudad R	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
Guadalaj	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Toledo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Burgos	0	0	0	0	1	-	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-

La Rioja	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	4	4
Málaga	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3

Fuente: Elaboración del SDC a partir de los datos contenidos en el expediente.

Cuadro 3

Sucursales de KUTXA 1991-2005

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Jul2005
Guipúzcoa	191	182	180	162	159	163	135	135	132	130	128	128	128	128	128
Álava	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Vizcaya	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Navarra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Alicante	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	4
Barcelona	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	14	16	22	25
Castellón	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Lérida	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Madrid	3	2	2	2	2	2	2	3	14	32	38	39	41	43	45
Málaga	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Zaragoza	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	3

En el año 2001, se abrieron sucursales en Burgos, Ciudad Real, León, Rioja, Salamanca, Toledo y Valladolid

En los años 2003-2005 se abrieron sucursales en La Coruña, Gerona, Sevilla, Tarragona, Valencia y Valladolid

Fuente: Elaboración del SDC a partir de los datos contenidos en el expediente.

Cuadro 4

Sucursales de CAJA VITAL 1990-2005

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Jun2005
Álava	130	119	116	113	111	110	110	108	106	105	104	105	104	100	97	98
Vizcaya	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guipúzcoa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Navarra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Burgos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2
Madrid	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	5	6	8
Rioja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
Valladolid	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
Zaragoza	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1
Cantabria	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
León	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Salamanca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1

Fuente: Elaboración del SDC a partir de los datos contenidos en el expediente.

Cuadro 5																
Sucursales de CAJA DE NAVARRA 1990-2005																
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Oct 2005
Navarra	219	224	224	228	233	247	251	253	253	252	209	203	199	199	199	192
Álava	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vizcaya	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guipúzcoa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Madrid	1	2	2	2	2	2	2	2	5	5	7	9	13	17	18	26
Guadalajara	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Barcelona	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	6	8	11	14	15	17
Zaragoza	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	4	10
Huesca	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Rioja	2	3	3	3	3	3	3	3	4	4	5	6	6	7	8	15
Burgos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Fuente: Elaboración del SDC a partir de los datos contenidos en el expediente.

6. El número de actas contenidas en el expediente corresponden a un total de 116 reuniones. En todas ellas se contó con la presencia de las tres Cajas Vascas, y en 108 reuniones se contó con la presencia de al menos una de las cajas navarras. En distintas ocasiones se refleja en las actas el interés expresado por Caja Navarra de participar activamente en las actuaciones decididas por las demás Cajas en el seno de la Federación, así como su aportación y participación en las reuniones, como consta en las actas siguientes:

6.1. (02.05.90). “*Visita Cajas de Ahorros de Navarra. Por el Presidente de la Federación se da cuenta a los señores reunidos de la visita realizada en fechas recientes a las Cajas de Ahorros de Navarra y de las conversaciones mantenidas con sus Presidentes, de las que cabe destacar el interés manifestado por los mismos en nombre de sus Instituciones por continuar integrados en la Federación Vasco-Navarra, juntamente con las Cajas de la Comunidad Autónoma del País Vasco*”.

6.2. (08.04.91). “*INFORME DE LA VISITA A LAS CAJAS DE AHORROS DE NAVARRA. Por el Presidente de la Federación Sr. B. se informa de la visita que en fechas recientes realizó en compañía del Secretario de la Federación y en nombre de la misma a los Presidentes de las Cajas de Ahorros de Navarra y Municipal de Pamplona. En las conversaciones mantenidas con los mismos se reafirmaron los vínculos de identidad de planteamientos que mantienen las Cajas Navarras con el resto de las Cajas de la Federación Vasco-Navarra, así como sus deseos de participar e integrarse en proyectos comunes dentro de la Federación Vasco-Navarra*”.

6.3. (05.05.92). Visita Cajas de Navarra. *“Por el Presidente de la Federación se informa de la visita que se ha llevado a cabo recientemente en compañía del Secretario General Técnico de la Federación y en nombre de la misma a los Presidentes de las Cajas de Ahorros de Navarra y Municipal de Pamplona.*

En las reuniones se manifestó el interés de las Cajas de Navarra de continuar la estrecha vinculación con el resto de Cajas de la Federación”.

6.4. (03.05.99) *“Por otra parte se informa que C. Laboral ha adoptado un acuerdo en Guipúzcoa con la Federación Mercantil, estableciendo una comisión media del 1,5%. Las Cajas de Ahorros Navarras comentan su experiencia en esta materia y el acuerdo adoptado el año pasado, con las Asociaciones de Comerciantes”.*

6.5. (12.5.03) Propuesta de colaboración Servicios Remesas Inmigrantes

“Conforme a la decisión adoptada en el último Consejo se ha elaborado un informe sobre el servicio de remesas a inmigrantes, a la vista de la iniciativa puesta en marcha por Caja Navarra el pasado mes de Marzo, y con el fin de evaluar el interés de propiciar una colaboración conjunta frente a las empresas “remesadoras”.

La empresa seleccionada por CAN fue MoneyGram (2ª empresa a nivel mundial) y por el acuerdo suscrito percibe el 25% de la comisión del envío de transferencias (entre 3’3% y 12% s/cuantía), el 18% en la recepción y el 25% de la comisión de cambio de divisas.

MoneyGram proporciona un software a la entidad colaboradora en la que se soporta toda la operatoria. La extensión del acuerdo a más entidades miembros de la Federación permitiría la mejora de condiciones, (liquidaciones de saldos en una cuenta de una Caja, períodos semanales de liquidación y un rappel conjunto por volumen del 2 por mil).

Las Cajas de Ahorros miembros interesadas se pondrán en contacto con CAN para evaluar dicha posibilidad”.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El 1 de septiembre de 2007 entró en vigor la *Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia*, por la que se crea la Comisión Nacional de la Competencia y declara extinguidos el Organismo Autónomo Tribunal de Defensa de la Competencia y el Servicio de Defensa de la Competencia. Asimismo, esta nueva Ley de Defensa de la Competencia dispone que los procedimientos sancionadores en materia de conductas prohibidas incoados antes de la entrada en vigor de esta Ley se tramitarán y resolverán con arreglo a las disposiciones vigentes en el momento de su inicio (Disposición transitoria primera, núm. 1).

SEGUNDO.- El objeto de este expediente es valorar si como propone el Servicio de Defensa de la Competencia en el informe que eleva al Tribunal, las conductas llevadas a cabo por BBK, KUTXA, VITAL Y NAVARRA, constituyen conductas prohibidas por el art.1 de la LDC. Estas conductas habrían consistido en la celebración de acuerdos en materia de reparto geográfico, fijación de criterios comunes de actuación e intercambios de información. Las denunciadas rechazan las imputaciones del SDC, tanto en lo referente al acuerdo de no abrir sucursales en las provincias en las que no han operado tradicionalmente como en el resto de comportamientos referentes a fijación de precios, limitación de la producción o intercambio de información estratégica para competir.

El art. 1 de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia, de 18 de julio de 1989, *“prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir, o falsear la competencia en todo o en parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en: a) La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio. b) La limitación o el control de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones. c) El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento. d) La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicio, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros. e) La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio, no guarden relación con el objeto de tales contratos.*

Como ya ha señalado el Consejo (Tribunal en fecha anterior al día 1 de septiembre de 2007), en resoluciones como la del Expte. 556/03 Empresas Cárnicas, *“La Ley de Defensa de la Competencia, tal y como también señala el SDC, trata de salvaguardar la independencia de comportamiento, la libertad de emprender y la autonomía contractual de los operadores económicos. El principio de la independencia de comportamiento por parte de los actores principales resulta decisivo para el desarrollo de una competencia dinámica en beneficio de los consumidores finales.*

Por eso, tal y como también el Tribunal ha expresado en otras ocasiones - como por ejemplo en la Resolución ya firme de fecha 19 de enero del año 2000 (Expte. 453/99, Expertos Inmobiliarios 3) *“Cuando desde asociaciones, agrupaciones o colectivos diversos se transmiten pautas de homogeneización de comportamientos, y no digamos precios y condiciones comerciales, se está vulnerando gravemente ese principio de independencia de comportamiento que resulta imprescindible para actuar con eficacia competitiva en los mercados por parte de todos y cada uno de los operadores económicos. Transmitiendo señales corporativas se intenta, y de hecho se consigue siempre en mayor o menor medida, coartar de alguna forma la libertad personal de comportamiento económico de los agentes individuales restringiendo en definitiva los derechos exclusivos de libre disposición sobre lo propio en que consiste la propiedad. (...). Las actuaciones concertadas y las pautas colectivas sobre el comportamiento de los agentes merman esos principios básicos de la solvencia e independencia de comportamiento necesarios para el eficaz despliegue de la competencia “.*

El SDC ha basado la imputación de infracción del art. 1 LDC en la prueba documental que consta en el expediente, que la constituyen las actas de la Federación desde 1990 hasta 2005, y otras pruebas como son la evolución de la apertura y cierre de sucursales de cada una de las cuatro cajas de ahorros imputadas en cada una de las provincias del territorio español.

BBK alega que no existe un pacto en materia de expansión territorial, que no cabe la prueba de presunciones, que los efectos sobre la competencia en el mercado no habrían sido nunca significativos, que los consorcios son una forma lícita de cooperación entre empresas a los que no se les puede aplicar el art. 1 LDC si aquel no tienen como objeto principal la restricción de la competencia, y que de haber existido algún tipo de coordinación o intercambio de información infractor del art. 1 de la LDC, éstos estarían prescritos.

VITAL alega que no puede aplicarse la prueba de presunciones porque no hay pruebas directas de un acuerdo de respeto a los límites territoriales, que

se puede competir sin la presencia de sucursales abiertas, que habría explicaciones alternativas al pacto, que no habría tenido efectos anticompetitivos, que el SDC imputa una estrategia global de coordinación de actuaciones sin haberlo acreditado y sin haber definido el mercado relevante, y que los denunciados habrían demostrado la ausencia de efectos.

KUTXA alega que elabora sus planes de expansión independientemente, que esta expansión no comenzó hasta el año 2000, que en 1990 el contexto legal no permitía la apertura de oficinas en cualquier lugar de la geografía y que las actuaciones estarían prescritas. Además sostienen que la cooperación que mantienen las cajas en el seno de la Federación no afecta al comportamiento competitivo de las cajas y que se debe analizar cada mecanismo de cooperación individualmente, ya que la propia finalidad de una Federación es la de “Promover y Coordinar la prestación de servicios técnicos y financieros” o “potenciar y estimular la actuación conjunta de las cajas federadas, en orden a optimizar sus recursos, disminuir costes y mejorar la prestación de los servicios financieros”.

NAVARRA alega que las cajas navarras y CAJA NAVARRA, como sucesora de aquéllas, son completamente ajenas a las actuaciones referidas en las actas de la Federación; que su papel fue meramente pasivo e institucional en la Federación; que las actuaciones en el seno de la misma eran totalmente lícitas y por tanto el SDC estaría incumpliendo el derecho constitucional a la presunción de inocencia y la doctrina jurisprudencial en materia de prueba de indicios en derecho administrativo sancionador; que el supuesto pacto de no competencia fue esporádico y que tanto éste, como el resto de las demás supuestas infracciones estarían prescritas, puesto que no se habría probado por parte del SDC la continuidad de las infracciones.

TERCERO.- Los hechos acreditados a lo largo del expediente demuestran sin ningún género de dudas que las cuatro cajas imputadas acordaron mantener el denominado “status quo territorial” al que se había llegado como consecuencia de la legislación anterior. La materialización de este acuerdo está probado tanto por el contenido de las actas, como por la contundencia de los datos aportados por las propias imputadas al requerimiento del SDC, tal y como se ha expuesto en los HA 3.1, 4 y 5. Ninguna de las cuatro cajas ha abierto sucursal alguna en ninguno de las tres provincias en las que no había operado tradicionalmente, mientras que sí han llevado a cabo una notable expansión territorial a otras provincias, principalmente limítrofes, como Cantabria, la Rioja, Burgos, o Zaragoza, desde que en 1988 se produce un cambio regulatorio que persigue precisamente eliminar las barreras a la expansión territorial (HA 2) que hasta el momento tenían las cajas de ahorro (HA 5).

Las denunciadas alegan que al no controlar la totalidad del mercado no puede hablarse de reparto geográfico del mercado, sino en todo caso de un pacto de no competencia. No entiende este Consejo el objeto que persigue esta alegación, dado que el reparto geográfico no es sino un instrumento más dentro de un pacto de no competencia. Es doctrina de este Consejo, tal y como la Resolución firme 369/96 cajeros Cajas Catalano-Baleares, de 31 de julio de 1996 establece que *“se pacta un reparto del mercado al establecerse un pacto de no competencia (apertura de oficinas) en las respectivas zonas de influencia (territorios naturales) de cada Caja...”* resolución también en la que se tienen en cuenta, a la hora de fijar la sanción *“la gravedad de la modalidad de la infracción y la intencionalidad de la misma”*.

Esta conducta constituye, como demuestran los hechos, una limitación de la distribución de una serie de productos y servicios como son los que constituyen los servicios financieros ofrecidos por las entidades de crédito, infracción claramente tipificada en el artículo 1.b) de la LDC. Las cajas denunciadas han acordado no distribuir sus productos en los territorios donde el resto de los firmantes del pacto distribuye los suyos, impidiendo, restringiendo o falseando la compendia en las zonas afectadas.

Los Hechos Acreditados demuestran asimismo que otros instrumentos, como la fijación de precios y otras condiciones comerciales tipificadas en el art. 1.a) de la LDC, también fueron acordados, tal y como los hechos acreditados prueban respecto a cuestiones de tipos de interés a promotores inmobiliarios o de tipos de remuneraciones (HA 3.2). De igual manera, los Hechos Acreditados demuestran otro tipo de instrumentalización, como es el continuo intercambio de información y actuaciones encaminadas a coordinar comportamientos de las integrantes en la Federación con unos claros objetivos de mantener sus cuotas de mercado y de crear barreras de entrada a terceros, lo que explicitan claramente en varias ocasiones (HA 3.3 y 3.4), y acreditándose así el comportamiento anticompetitivo de las denunciadas. Lo mismo cabe decir de los acuerdos adoptados con respecto a las sociedades de diversa índole (HA 3.5) en las que las denunciadas participan, acuerdos cuyo único objeto es el de homogeneizar posturas en el seno de los distintos consejos de administración. Todos estos comportamientos ponen de manifiesto que en el seno de la Federación las cuatro cajas de ahorros han acordado coordinar sus estrategias competitivas, y formar un frente común frente a terceros. Los hechos acreditados demuestran que al coordinar sus estrategias competitivas han restringido la competencia entre sí con distintos instrumentos, como es el de limitar la distribución de sus productos a las zonas en las que cada uno de ellos ha estado presente anteriormente, fijar los precios y otras condiciones comerciales para determinados productos, intercambiarse información estratégica sobre sus costes operativos, y actuar

coordinadamente frente a terceros competidores o en sociedades en las que todas ellas tienen intereses.

CUARTO.- Por parte de la representación de alguna de las cajas imputadas se realiza una defensa sobre la base de considerar que existen en el presente expediente dos acusaciones diferentes: un reparto territorial del mercado y, como conducta autónoma un intercambio de información encaminado a la coordinación de las políticas comerciales, pero ese planteamiento resulta erróneo. No se trata de dos conductas diferentes sino diferentes instrumentos de un acuerdo global entre cuatro cajas de ahorro que, aunque muestren evidencias diferentes, no pueden ser más que analizadas en su conjunto. Es cierto que el instrumento más visible de este pacto es el de no apertura de sucursales, pero eso se debe a diversas circunstancias, como son el hecho de ser el instrumento básico para llevar a cabo el pacto de no competencia y el de disponer de una gran variedad de pruebas que desvirtúan sobradamente las alegaciones exculpatorias de los imputados y, finalmente, porque la existencia del acuerdo global carecería de sentido sin ese aspecto del respeto territorial. Es igualmente cierto que la redacción del punto primero, a), del apartado VIII del Informe-Propuesta del SDC al hablar de conductas, en plural, puede conducir a esa confusión, pero un análisis más detallado de las actuaciones del SDC, y, lo que resulta más concluyente, de la realidad evidenciada por el conjunto de las actuaciones del expediente, nos ha de llevar a una conclusión diferente. No se trata de conductas aisladas, no se trata de que el SDC realice dos imputaciones diferentes, sino que existe una imputación única: la existencia de un acuerdo o cártel que implica la renuncia a competir en determinados territorios, y la realización de determinadas colaboraciones en común que, en definitiva, implica un grado de coordinación de comportamientos entre competidores ilícito de acuerdo con el art. 1 de la LDC. Por lo tanto se ha de afirmar de manera rotunda que existe una sola imputación, sin que se pueda ocultar la paradoja que, de seguir la tesis de las dos conductas diferentes defendida por algunos de los imputados, y se consideraran probadas ambas conductas, ello podría dar lugar a la imposición de dos sanciones diferentes, con evidente perjuicio para los intereses de las cajas imputadas.

Ese planteamiento de separar las conductas parece ir encaminado a enjuiciar cada una de las manifestaciones de la existencia de la colaboración por separado, con el propósito no oculto, de manifestar que algunas de los acuerdos que se analizan no tienen finalidad, o efectos anticompetitivos, que están amparados por la Comunicación de la Comisión de 2001, o que, en cualquier caso, están prescritos. Pero el Consejo no se puede dejar arrastrar por ese método de análisis individualizado, como si se tratara de conductas autónomas, sin conexión entre ellas, realizadas hace tiempo y que carecen de continuidad. El análisis de la conducta anticompetitiva sólo cobra sentido si

se realiza en su conjunto, como, por cierto, realiza con acierto el SDC en el Informe-Propuesta, porque conductas que podrían tener justificación o no presentar perfiles de infracción anticompetitiva si se presentaran asiladamente, cuando se analizan en su conjunto, se evidencia que la justificación de tales conductas no se encuentra en una forma de colaboración lícita entre empresas, sino que sólo cobra sentido, en este caso concreto, como expresión de un grado de colaboración reforzado que forma parte de un acuerdo global de marcado carácter anticompetitivo. Y ese acuerdo global constituye una sola infracción contra las normas de la competencia de considerable gravedad.

Nos encontramos, en consecuencia, en presencia de un cártel formado por BBK, KUTXA, VITAL Y NAVARRA, que muestra hacia dentro perfiles de colaboración propios de este tipo de acuerdos, y que incluso aprovecha la existencia de un organismo, como la Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras, para utilizarlo como órgano de dirección y coordinación del cártel. Pero la existencia de ese acuerdo de colaboración aparece constatada en las actas de la citada Federación, y, además, porque tales acuerdos han sido llevados a cabo, como es, por ejemplo, el respeto al territorio de cada uno de los miembros del cártel.

Este enfoque permite considerar probado que ha existido un acuerdo global de colaboración entre las cajas vascas y navarras, que presenta perfiles nítidos de coordinación en sus actividades y en el deseo de que, mediante el fortalecimiento de ese acuerdo los competidores ajenos a éste vean limitadas sus posibilidades de actuación. La actitud básica que, en definitiva, caracteriza la existencia de cualquier cártel.

Esta actitud se manifiesta, en primer y más destacado lugar, en el respeto al mantenimiento del status quo territorial. Ya se ha analizado con anterioridad que ese pacto de no competencia territorial constituye la esencia del cártel, su manifestación más palmaria. Pero no la única. A lo largo de la minuciosa investigación llevada a cabo por el SDC entre las actas de la Federación se ponen de manifiesto no sólo el grado de colaboración existente entre las cajas, sino la franqueza con la que se expresan sus representantes. Para éstos, lo natural es la colaboración y lo anómalo la competencia. Por eso se escandalizan cuando alguno de sus miembros rompe con la solidaridad que resulta propia de pertenecer a un grupo que actúa de forma coordinada. Y esa colaboración, en su conjunto, es condenable. Aunque algunas de sus manifestaciones, si se consideraran individualmente, no lo parezcan.

Por todo lo anterior no procede entrar a analizar individualmente cualquiera de las actuaciones concretas, a través de las cuales se pone de manifiesto la existencia del acuerdo global, aunque sí se recogen algunas de las

manifestaciones contenidas en las actas de la Federación, por la clara evidencia que muestran de que entre las cajas imputadas existe un grado de colaboración y coordinación que resulta ilícito. En el apartado correspondiente de los hechos que se declaran probados se hace mención a numerosos extremos tales como la referencia a la cohesión, a la imagen común, a la necesidad de efectuar políticas comunes de expansión, a los criterios de actuación comunes, a la búsqueda de complementariedad, a la necesidad de no realizar una política de tipos de interés diferente, al intercambio de información, etc. Y todo ello sin necesidad de recordar como los representantes de las Cajas imputadas hablan, con total desparpajo, de crear barreras competitivas para evitar la competencia de terceros. Todo ello pone de manifiesto la característica del cártel: cohesión interior y defensa frente a los terceros, y la manifiesta y grave infracción del artículo 1.1 de la Ley de Defensa de la Competencia de 1989.

QUINTO.- CAJA NAVARRA alega ser completamente ajena a las actuaciones contenidas en las actas de la Federación, ya que su papel habría sido meramente pasivo e institucional en la Federación. Pues bien, el análisis, tanto cuantitativo como cualitativo, lleva a este Consejo a una conclusión totalmente contraria a la alegación presentada por esta caja. Como el HA 6 demuestra, sólo en 8 de las 116 reuniones que constan en el expediente no hubo presencia de CAJA NAVARRA o CAJA PAMPLONA, y como el mismo HA 6 muestra, su participación en el pacto no se limitó sólo al respeto del status quo territorial, sino que alcanzó también de forma explícita al intercambio de información comercial sensible para competir. Es cierto que en las actas también se ponen de manifiesto ciertos acuerdos de colaboración y convenios con el Gobierno Vasco, en los que sólo estarían participando las tres cajas vascas, pero ello no se debe a un deseo de menor implicación de ésta última en el cártel, sino al hecho de que pertenecen a diferentes Comunidades Autónomas, con regulaciones diferentes y colaboración diferente con los respectivos gobiernos autónomos y sus acciones específicas, permite un grado de colaboración y un campo de actuación con las administraciones autonómicas para las cajas vascas entre ellas, vetando a CAJA NAVARRA. Es justamente en estas actuaciones donde este Consejo puede aceptar los argumentos esgrimidos por las partes referentes a la licitud de las conductas y considerar que éstas pertenecen a la esfera de la cooperación consorcial propia de foros como el de la Federación, pero este Consejo a la luz del análisis de todas las actas, no puede aceptar que todas las actuaciones señaladas en los Hechos Acreditados puedan tener tal consideración, y en estos mismos Hechos Acreditados CAJA NAVARRA es partícipe por igual con las cajas vascas de las extralimitaciones de las funciones consorciales propias, que les han llevado a infringir sin duda el art. 1 de la LDC.

SEXTO.- Por parte de las imputadas se alega que no concurren los elementos necesarios para aplicar la prueba de presunciones. No se puede entrar a analizar si concurren o no tales requisitos porque los elementos de prueba son tan claros, tan determinantes, que en ningún momento se precisa acudir a determinar si existen o no los requisitos necesarios para la aceptación de la prueba de presunciones. Con frecuencia se cita, al hablar de la existencia de acuerdos colusorios, que rara vez tales acuerdos se reflejan en documentos, por lo que resulta necesario acudir a otros elementos de pruebas, particularmente la de presunciones. Pero estamos justamente ante un caso en el que sí existen tales documentos en los que se recogen los términos del acuerdo colusorio. No se puede olvidar que las actas de la Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarras recogen fielmente cómo sus integrantes se han comprometido, por ejemplo, a respetar el statu quo preexistente, es decir, a no competir los unos con los otros en sus territorios históricos, y luego los hechos vienen a ratificar que, con excepción de las sucursales abiertas con anterioridad, ese status quo ha sido fielmente respetado por las cuatro cajas imputadas. En realidad con las manifestaciones realizadas y recogidas en las actas de la Federación habría sido suficiente para sostener la imputación. En tal caso, la existencia de este acuerdo debería haber sido rebatido por las imputadas, por ejemplo, demostrando que durante el período analizado se había procedido a la apertura de sucursales, pero, naturalmente no ha sido así, sino que, al contrario, ha sido el propio SDC el que, durante la instrucción, ha demostrado que el acuerdo de no competir en territorio ajeno, denominado de forma eufemística “respeto del statu quo”, ha sido cumplido por quienes participaron en el mismo. Lo mismo cabría decir de otros extremos. No se ha aplicado ninguna prueba de presunciones, por ejemplo, para demostrar acreditada la coordinación o el intercambio de información, y ello debido a que tal coordinación e intercambio de información se llevaba a efecto en el seno de las reuniones de la Federación, y, además, se levantaban actas que se convierten en pruebas fehacientes de la infracción.

SEPTIMO.- Por otra parte, las representaciones de las imputadas argumentan, tras afirmar que no existe infracción, que aun en el supuesto de que tal infracción existiera, o no hubiera prescrito, existen argumentos exculpativos de la actuación de las cajas. Así, por ejemplo, se aduce que los posibles acuerdos entre las cajas no deberían ser sancionados ya que se les podría aplicar las reglas de las conductas “de minimis”, basándose en las cuotas de mercado de las mismas en el territorio nacional. Esta afirmación no puede ser tenida en cuenta ya que en ningún caso los acuerdos colusorios entre empresas pueden ser considerados como conductas de menor importancia, máxime cuando, como en el caso presente, las partes tienen una cuota relevante en una parte del mercado nacional.

Se argumenta así mismo que la colaboración y el pacto de no competencia se justifican en el marco de unos acuerdos de fusión. Con independencia de que tal argumento queda inmediatamente desvirtuado por el hecho de que en los acuerdos intervenga CAJA NAVARRA, a la que nadie considera involucrada en el pretendido acuerdo de fusión, tampoco en este punto se puede encontrar un argumento justificativo de la infracción. La supuesta operación de concentración hubiera sido notificable con respecto al artículo 14 de la LDC y esta norma prevé que la ejecución de la operación y, por tanto, la coordinación del comportamiento competitivo de las partes, no puede producirse hasta no ser autorizada la operación, salvo decisión expresa de levantamiento de la suspensión. Sin perjuicio de lo anterior, incluso si se argumenta que ante una inminente fusión resulta justificado que se coordinen los planes de expansión, para evitar solapamientos de oficinas y sucursales, tal argumento sólo podría ser aceptable si esa coordinación se practica en un corto periodo de tiempo inmediatamente anterior a la fusión, cosa que no ocurre en el presente supuesto. No sólo se trata de acuerdos de respeto al statu quo entre cajas de las cuales al menos una nunca se ha planteado la fusión, sino que se trata de acuerdos que tienen la larga duración de, al menos, quince años. Es decir desde 1990 hasta la apertura del expediente, en octubre de 2005, y esa larga duración desvirtúa cualquier argumento que justifique la coordinación en el marco de una fusión, de la que exclusivamente se habla al final del período y no a todo lo largo del mismo.

Podría pensarse, como parece insinuarse cuando se habla de la Federación en cuyo seno se producen los acuerdos, que el grado de colaboración habitual entre las cajas de ahorro es superior al de otros operadores en el mercado financiero. Es cierto que el origen de las propias cajas de ahorro y la legislación anterior a la liberalización introducida a partir de 1988 produce que pueda resultar más habitual la colaboración entre las cajas de ahorro que el entrar en lucha competitiva, y ello podría explicar, pero nunca justificar, determinados comportamientos y que las propias asociaciones que las agrupan vayan más allá de lo que corresponde a una asociación empresarial, pero ello no justifica ni puede justificar que se utilicen tales asociaciones para establecer pactos de no competencia ni para establecer intercambios de información o realizar colaboraciones contrarias a la competencia.

Mas aún, el acuerdo de limitar su expansión territorial en el territorio de las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Navarra es especialmente grave después del cambio regulatorio de 1998 (HA 2), en tanto en cuanto dicho acuerdo habría tenido por objeto neutralizar el efecto liberalizador y de introducción de competencia que el legislador precisamente perseguía.

OCTAVO.- Las denunciadas alegan que las conductas que se les imputan estarían prescritas. Este Consejo ya ha expresado su conclusión con

respecto a que sólo existe una única conducta llevada a cabo por las cuatro cajas de la Federación y que ésta se ha materializado mediante distintos instrumentos, por lo que no cabe considerar a cada uno de esos instrumentos como una conducta aislada e individual. Está acreditado en el expediente, como demuestran tanto las actas, como la evidencia empírica contenida en los cuadros de datos, que la conducta ha persistido en el tiempo. Así, se ha puesto de manifiesto a lo largo del expediente, que el “respeto al status quo territorial” no se limita, como alguno de los denunciados pretende, al año 1990, sino a todo el período 1990-2005, tal y como se explicita en otras reuniones como las de los años 1995 ó 2001, en las que se vuelve a hablar de este pacto (HA 3.1 y 3.2). Asimismo, los cuadros contenidos en los Hechos Acreditados son incuestionables, entre 1990 y 2005 ninguna de las cuatro cajas ha procedido a abrir sucursal alguna en las provincias donde las otras tres operan (HA 4). Este acuerdo global ha existido, al menos, desde 1990 y seguía existiendo en octubre de 2005 cuando se inició el presente expediente por lo que cualquier argumentación referida a la prescripción debe ser rechazada.

NOVENO.- Las alegaciones presentadas por los denunciados finalizan con que de haber existido algún acuerdo contrario a la competencia éste no habría tenido efectos en el mercado, y ello en base a que el alcance del pacto es reducido puesto que existen otros competidores en el mercado, los imputados no están presentes en la totalidad del mercado, o que su presencia en sus respectivos mercados es pequeña. El Consejo es consciente de que el territorio más directamente afectado es el de las provincias de las Comunidades Autónoma del País Vasco y de Navarra y que en estas provincias existen otras entidades de crédito que compiten en el mismo mercado, lo cual modera el alcance y los efectos del acuerdo prohibido. Sin embargo, esto no lleva a concluir la ausencia de efectos. En primer lugar, por cuestiones históricas, y aun a pesar de que la liberalización de 1988 en cuestión de expansión territorial ha hecho que la gran mayoría de cajas de ahorro españolas se hayan implantado en el resto de las comunidades autónomas distintas a la de su creación, existe aun hoy una marcada vinculación de las cajas a su territorio natal que hace que, una parte importante de la población las prefiera frente a otras entidades de crédito como los bancos. En este contexto, y para los mercados en los que las cajas denunciadas operan, la competencia mas cercana para cada una de las cuatro cajas proviene de forma natural de las demás cajas regionales. Por ello, desde el punto de vista de la competencia, la estrategia de no establecerse una caja en una zona donde ya opere una caja competidora supone la abstención a competir entre competidores próximos. De ahí la propia razón de ser de este acuerdo, ya que los competidores más cercanos son los que más capacidad tienen de intensificar la competencia en cada zona, justamente lo que el acuerdo pretende evitar. En la medida en que el

pacto de no competencia entre estos competidores se ha ejecutado, ha tenido un efecto en el desarrollo de la competencia de la banca minorista en estos territorios. En segundo lugar, la reducción de la competencia en un mercado de producto como éste tiene efectos en los precios de productos que son básicos para la inmensa mayoría de los consumidores, entre otros los créditos hipotecarios. Como se ha puesto de manifiesto en los Hechos Acreditados, se ha limitado la competencia en productos como la concesión de créditos a promotores de vivienda, imponiendo un límite inferior al tipo de interés al que éstos se podían conceder en función del territorio, lo que sin duda alguna afectaría al coste final de la vivienda adquirida por los consumidores. En tercer lugar, las economías regionales están muy ligadas a las respectivas cajas regionales, y por tanto, una reducción de la competencia entre ellas puede tener efectos sobre el crecimiento regional de sus respectivas economías.

Por lo tanto, la cuota de mercado de las empresas infractoras, o el tamaño de los mercados afectados son variables que pueden influir sobre la magnitud de los efectos, pero no cuestionan en este caso su existencia. Es evidente que estas variables tienen que ser tenidas en cuenta, pero como la propia LDC señala, en el capítulo de criterios a tener en cuenta para el cálculo de la sanción a imponer.

DECIMO.- La cuantía de la sanción que el Consejo puede establecer ante la constatación de una infracción de la LDC viene regulada en el artículo 10 de la LDC, en sus apartados 1 y 2. El primero regula el límite superior de la sanción y el segundo los criterios a tener en cuenta para determinar la importancia de la infracción.

Respecto al primero de los apartados, el límite superior a la cuantía de la sanción se sitúa en el 10 por ciento del volumen de ventas correspondiente al ejercicio económico inmediato anterior a la resolución del Consejo. Ahora bien, en el caso de las entidades de crédito como las del presente expediente, y tal y como este Consejo ya tuvo en cuenta en la anteriormente citada resolución 369/96 Cajeros Cajas Catalano-Baleares, el cálculo del volumen de ventas al que se refiere el citado art.10 LDC, para la cuantía de la sanción, debe calcularse por analogía con regulación española en materia de control de concentraciones, según lo establecido en el artículo 3 del RD 1443/2001, de 21 de diciembre, que establece que: *“En el caso de entidades de crédito y otras entidades financieras el volumen de ventas será sustituido por la suma de las siguientes partidas de productos percibidos por la entidad en España según se definen en la Directiva 86/635/CEE del Consejo, de 8 de diciembre, relativa a las cuentas anuales y cuentas consolidadas de los bancos y otras entidades financieras, previa deducción, en su caso, del impuesto sobre el valor añadido y de otros impuestos directamente*

relacionados con dichos productos: a) Intereses y productos asimilados. b) Rendimientos de títulos, ya sean acciones, participaciones y otros títulos de renta variable, incluidas las participaciones en empresas del Grupo c) Comisiones cobradas. d) Beneficios netos procedentes de operaciones financieras. e) Otros resultados de explotación". El Consejo estima oportuno aplicar aquí el mismo precepto, puesto que el objeto es el mismo, el cálculo de la cifra de volumen de negocios que realmente represente este concepto. En el caso de las cuatro cajas, y para el ejercicio 2006, la agregación de las cinco rúbricas contables antes señaladas y que constituirá el volumen de venta de partida para el cálculo de las sanciones es: 853,2 millones de euros para KUTXA; 671,9 millones de euros para BBK; 323,9 millones de euros para VITAL y 558,6 millones de euros para NAVARRA.

Respecto a los criterios que la LDC cita para fijar la cuantía, debe tenerse en cuenta la modalidad y alcance de la restricción a la competencia; la dimensión del mercado afectado; la cuota de mercado de la empresa correspondiente; el efecto de la restricción de la competencia sobre los competidores efectivos o potenciales, sobre otras partes en el proceso económico y sobre los consumidores y usuarios; la duración de la restricción de la competencia y la reiteración en la realización de las conductas prohibidas.

En el presente caso, se trata de un acuerdo de cártel, lo que lo sitúa en una infracción de las más graves en el derecho de la competencia, y con una larga duración, al menos 15 años, lo que llevaría a imponer un porcentaje alto sobre la cifra de negocios. En cuanto al volumen de negocios al que aplicar este porcentaje, se debe ajustar el volumen de negocios anteriormente calculado para tener en cuenta dos hechos: a) que si bien todas las cajas imputadas operan a nivel nacional, la práctica sólo está acreditada en las comunidades Autónomas del País Vasco y de Navarra y b) que la cuota de mercado de las imputadas indica que su presencia en el mercado afectado no supera a más de un tercio del mismo. Todo lo anterior lleva a este Consejo a imponer sanciones de 7 millones de euros a BBK; 7 millones de euros a KUTXA; 4 millones de euros a VITAL y 6 millones de euros a NAVARRA.

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar que en el presente expediente se ha acreditado la realización de una conducta restrictiva de la competencia prohibida por el art. 1 de la Ley de Defensa de la Competencia consistente en un pacto de no competencia entre Bilbao Bizcaya Kutxa, de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Guipúzcoa y San Sebastián-Guipuzkoa eta Donostiako Auredki Kutxa, de Caja Vital y de Caja Navarra en las provincias de las Comunidades

Autónomas del País Vasco y de Navarra y en la coordinación de comportamientos competitivos frente a terceros.

SEGUNDO.- Intimar a cada una de las cajas sancionadas a que se abstengan de realizar dicha conducta en el futuro.

TERCERO.- Imponer a Bilbao Bizcaya Kutxa una sanción de SIETE millones de Euros (7.000.000 €).

CUARTO.- Imponer a la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Guipuzkoa y San Sebastián-Guipuzkoa eta Donostiako Aurrecki Kutxa una sanción de SIETE millones de Euros (7.000.000 €).

QUINTO.- Imponer a Caja Vital, una sanción de CUATRO millones de Euros (4.000.000 €).

SEXTO.- Imponer a Caja Navarra una sanción de SEIS millones de Euros (6.000.000 €).

SÉPTIMO.- Ordenar a las cuatro cajas de ahorros sancionadas la publicación, a su costa y en el plazo de dos meses a contar desde la notificación de esta resolución, de la parte dispositiva de la misma en el Boletín Oficial del Estado y en las páginas de información económica de dos diarios de información general de mayor circulación, uno de ámbito nacional, y otro de la ámbito provincial, en aquella provincia en la que cada una de las cuatro tiene su sede social. En caso de incumplimiento se impondrá a las cajas de ahorros sancionadas una multa coercitiva de seiscientos Euros por cada día de retraso.

OCTAVO.- Las cajas de ahorros sancionadas justificarán ante la Dirección General de Defensa de la Competencia el pago de la multa impuesta y lo acordado en anterior apartado Sexto.

Comuníquese esta resolución a la Dirección General de Defensa de la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber 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 a contar desde su notificación.