

RESOLUCIÓN (Expte. A 249/98, Cajas Rurales Jalón y Zaragoza)

PLENO

Excmos. Sres.:

Petitbò Juan, Presidente

Huerta Trolèz, Vicepresidente

Hernández Delgado, Vocal

Pascual y Vicente, Vocal

Comenge Puig, Vocal

Martínez Arévalo, Vocal

Franch Meneu, Vocal

Muriel Alonso, Vocal

En Madrid, a 15 de noviembre de 1999

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia, con la composición expresada al margen, y siendo Ponente el Vocal Sr. Martínez Arévalo, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente A 249/98 (1866/98 del Servicio de Defensa de la Competencia) de autorización singular para un acuerdo de cierre coordinado de oficinas suscrito por las Cajas Rurales del Jalón (Caja Jalón) y de Zaragoza (Caja Zaragoza).

ANTECEDENTES DE HECHO

1. El 20 de agosto de 1998 tuvo entrada en la Dirección General de Política Económica y Defensa de la Competencia un escrito de D. Bruno Catalán Sebastián y D. José Gimeno Hernández, en su calidad de Directores Generales de Caja Jalón y Caja Zaragoza, respectivamente, en el que solicitaban autorización singular para un cierre coordinado de las oficinas no rentables en determinados pueblos de la provincia de Zaragoza.

Como consecuencia del acuerdo se decide la retirada en cada localidad de una de las dos Cajas en beneficio de la otra. Caja Zaragoza cierra las oficinas de La Almunia, Menébraga, Mara, Aniñón y Terrer y Caja Jalón las de Alagón, Moros, Biota y Luesia.

2. El 7 de septiembre de 1998, la Dirección General de Política Económica y Defensa de la Competencia dispuso que se formalizase una nota extracto a los efectos del trámite de información pública. El aviso fue publicado en el BOE nº 222, de 16 de septiembre de 1998, sin que, como consecuencia de ese trámite, se produjeran comparecencias o alegaciones por parte de terceros. Con fecha 8 de septiembre de 1998, se solicitó informe al Instituto Nacional del

Consumo; en su respuesta, el Instituto no se manifiesta sobre la solicitud formulada, *"por entender que no afecta directamente a los intereses de los consumidores y usuarios"*.

3. El expediente, junto con el informe del Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia, tiene entrada en el Tribunal de Defensa de la Competencia (Tribunal) el día 8 de octubre de 1998 y se designa Ponente a D. Ricardo Alonso Soto.
4. En el Pleno de 28 de octubre de 1998, el Tribunal, ante el hecho de que el Servicio reconoce, de un lado, que no dispone de los datos necesarios para determinar si se encuentra en presencia de un cártel de crisis, datos que no pudieron ser recabados durante la instrucción, y, de otro, que el acuerdo objeto del expediente podría ser autorizado si se confirmase que su puesta en práctica no perjudicaba el interés público, acuerda interesar del Servicio de Defensa de la Competencia la práctica de las diligencias oportunas para determinar si concurren en este caso los requisitos exigidos en el artículo 3.1, o en el artículo 3.2, de la Ley de Defensa de la Competencia.
5. El día 29 de marzo de 1999, se nombra Ponente a D. Luis Martínez Arévalo en sustitución del Ponente anterior, Sr. Alonso Soto, quien había cesado en este Tribunal, en virtud del Real Decreto 381/1999, de 5 de marzo (BOE de 6-3-99).
6. El día 16 de septiembre de 1999, tiene entrada en el Tribunal nuevo Informe de la Dirección General de Política Económica y Defensa de la Competencia en el que, tras analizar los datos aportados por las entidades interesadas, se concluye :

"a) Las Cajas Rurales son entidades de ámbito local de pequeño tamaño, que, por lo general, cuentan con pocos recursos económicos y técnicos, lo que les dificulta para hacer frente a las exigencias del actual tráfico bancario, caracterizado por una fuerte competencia y la progresiva concentración de las otras dos clases de entidades de depósito: la Banca y las Cajas de Ahorros.

Ello no quiere decir que, por parte de las Cajas miembro de la citada Asociación, no deba actuarse de manera autónoma por parte de cada una de ellas, pero si debe tenerse en cuenta que, si se ha buscado una fórmula de cooperación ésta ha venido condicionada por la fuerte competencia existente en el sector en el que las cooperativas de crédito están abocadas a competir con la banca comercial y con las Cajas de Ahorro.

b) No se trata de un reparto territorial entre Cajas Rurales. Ambas actúan en la provincia de Zaragoza, por lo que se refiere a Caja Zaragoza, y la

provincia de Zaragoza y La Rioja por parte de Cajalón.

c) A su vez, no puede hablarse de un pacto de "no competencia", ya que de hecho ambas tienen oficina en poblaciones importantes. Lo que han buscado es una mayor eficiencia a través de la no duplicidad de actuación en nichos de mercado con posibilidades muy limitadas.

d) No va a producir un perjuicio a consumidores y usuarios. De acuerdo con las afirmaciones de los solicitantes, "los motivos que justifican la autorización son evitar las pérdidas que originan las oficinas no rentables y en consecuencia destinar los esfuerzos a la mejora de la prestación de servicios financieros por parte del resto de las oficinas de la red de cada una de las Cajas, con las consiguientes ventajas para los usuarios".

e) El mercado no se va a ver afectado por el acuerdo, siempre que se entienda que se trata de un acuerdo puntual con unos determinados requisitos y características entre estas dos Cajas, que va a permitir a ambas Cajas ser más competitivas frente a la banca comercial. Pero en ningún caso debe trasladarse dicho acuerdo puntual a una política general de actuación de las Cajas Rurales.

En consecuencia, el Servicio de Defensa de la Competencia estima que el Acuerdo suscrito entre Caja Rural de Jalón y Caja Rural de Zaragoza para el cierre de oficinas no rentables, con su actual formulación, es susceptible de autorización singular al amparo del artículo 3.1 de la LDC".

7. El Tribunal deliberó y falló sobre este asunto en su Pleno del 26 de octubre de 1999.
8. Se consideran interesados:
 - Caja Rural del Jalón.
 - Caja Rural de Zaragoza.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. La autorización singular solicitada por las Cajas Jalón y Zaragoza hace referencia al cierre coordinado de una serie de oficinas no rentables en la provincia de Zaragoza. El cierre se instrumenta de forma que en las localidades de Alagón, Moros, Biota y Luesia es Caja Jalón quien cierra las instalaciones, mientras que en La Almunia, Menébraga, Mara, Aniñón y Terror es Caja Zaragoza la que cierra. En ambos casos el personal de la oficina que se cierra queda adscrito, si así lo desea, a la entidad que mantiene abierto su

establecimiento y los depósitos y créditos, tras un filtro para analizar su estado, quedan también transferidos a la entidad que se mantiene abierta.

El pacto constituye, en opinión de este Tribunal, un claro acuerdo para restringir la competencia en la provincia de Zaragoza y, por ello, una conducta prohibida según el artículo 1 de la LDC. En lo que concierne a dicha prohibición, el hecho de que las sucursales afectadas incurran o no en pérdidas, o padezcan de una baja rentabilidad, resulta irrelevante. En efecto, enfrentadas con una desfavorable cuenta de resultados, las empresas pueden reaccionar de formas diferentes, bien sea mediante acciones individuales (como ocurre, por ejemplo, en el caso de una reestructuración o de un cierre de actividades), bien mediante acciones conjuntas con otras entidades (como ocurre en los casos de fusión o adquisición de una empresa y también en los de fijación colectiva de precios y de reducción negociada de la oferta). En último término, si una empresa no reacciona adecuadamente ante esos resultados desfavorables acabará siendo obligada a terminar sus operaciones. Dadas todas las posibles respuestas, las leyes de defensa de la competencia distinguen claramente entre las que son permisibles y aquéllas que no lo son. En el derecho moderno, a diferencia de lo que ha ocurrido en otras épocas históricas, los acuerdos mediante los que las empresas concertan el cierre de instalaciones productivas (a estos efectos las oficinas de entidades financieras deben considerarse instalaciones productivas) claramente no suelen ser permisibles; ésta es la situación en la LDC española.

2. Supuesta esa prohibición inicial es necesario analizar si el acuerdo propuesto es susceptible de autorización por corresponder a los supuestos previstos en el artículo 3 de la LDC.

En este sentido, el Servicio afirma que no se trata de un reparto territorial del mercado, que no puede hablarse de un pacto de no competencia y que no va a producir un perjuicio para los usuarios.

El Tribunal no comparte esa apreciación del Servicio y considera que el pacto contiene elementos que constituyen un reparto del mercado. En lo relativo a los consumidores, la LDC exige un efecto positivo, y no la mera ausencia de efectos negativos; a pesar de las afirmaciones de los solicitantes, el cierre (razonable desde el punto de vista económico) de las oficinas no rentables no entraña necesariamente efectos beneficiosos para los consumidores. Por el contrario, la filosofía subyacente a la LDC es que es el libre funcionamiento del mercado (manifestado a través de los actos que dicha Ley considera lícitos) el que resulta habitualmente beneficioso para los consumidores, mientras que las conductas prohibidas por la LDC lo son precisamente por existir una presunción de que atentan contra dicho funcionamiento libre.

La inaplicabilidad al caso del supuesto previsto en su apartado a) excluye la posibilidad de que los solicitantes se acojan a la posibilidad de autorización prevista en el artículo 3.1, ya que, en opinión del Tribunal, las tres condiciones previstas en dicho artículo deben darse de forma conjunta, de manera que sólo serán autorizables los acuerdos que satisfagan a la vez los tres apartados designados con letras en dicho artículo 3.1.

3. La eventual autorización debería fundarse, por tanto, en el artículo 3.2 de la LDC. Dicho artículo es de difícil interpretación ya que la oración introductoria hace referencia a una posible justificación derivada de *la situación económica general y el interés público* que, después, se concreta en tres supuestos (los denominados a), b) y c)) que parecen sugerir que dicha situación ha de ser mala. Visto así el artículo, el hecho de que ni la coyuntura económica nacional, ni la provincial, ni la del sector económico afectado puedan considerarse desfavorables excluiría la autorización basada en el artículo 3.2.

No obstante, el apartado d) de dicho artículo 3.2. hace referencia a los supuestos que, *atendiendo a su escasa importancia, no sean capaces de afectar de manera significativa a la competencia*. El Tribunal entiende que la introducción de ese supuesto modula el requisito inicial del apartado segundo, en la medida en que permite autorizar acuerdos de escasa envergadura cuya repercusión sobre el interés público y la situación económica general ha de ser necesariamente limitada.

En este sentido no puede negarse que las entidades solicitantes son relativamente pequeñas, que el acuerdo hace referencia a un número limitado de localidades, todas ellas de dimensión reducida, y que, por tanto, los efectos sobre la competencia han de ser escasos. La documentación aportada al caso permite observar que sólo en el caso de tres pequeñas localidades Aniñón, Menébraga y Terrer, superan las cuotas de mercado de alguna de las cajas afectadas el 30%, y que, incluso en esas tres pequeñas localidades, existe otra entidad, Ibercaja, que mantiene una importante cuota de mercado. Si bien es cierto que, en el segmento minorista de la banca, la implantación en un mercado geográfico constituye un elemento competitivo de gran importancia, no lo es menos que el mercado relevante a esos efectos rebasa, sin duda, los límites de esas pequeñas localidades, dentro de las cuales subsiste, además, un importante competidor. La consideración de escasa importancia del acuerdo, a la que hace referencia la Ley, parece, por tanto, plenamente aplicable al caso.

Debe mencionarse al respecto que la limitada cobertura geográfica del acuerdo que se analiza permite llegar a una conclusión diferente, en lo relativo a su autorizabilidad, de la que expuso el Tribunal en el Fundamento de Derecho número 11 de la Resolución al Expte. 401/97 (Cajas Rurales), en la

que se analizaba un pacto de limitación geográfica de la competencia entre las cajas rurales con carácter general, que se declaraba no autorizable.

Por otra parte, a lo largo de los últimos meses, ha tenido lugar un importante proceso de reestructuración de la actividad financiera europea, de resultados del cual la dimensión media de las entidades crediticias se ha incrementado de forma significativa. Con independencia del juicio que pueda merecer tal fenómeno desde el punto de vista de la competencia, parece que, a la luz de esas circunstancias económicas generales, el negar a dos pequeñas cajas la posibilidad de reestructurar sus actividades según el modelo elegido, ciertamente poco usual y cuya generalización como modelo sería indeseable, pero que apunta en el mismo sentido de racionalizar la actividad, resultaría inadecuado.

4. Por tanto, el Tribunal considera que debe autorizarse el acuerdo de cierre concertado de oficinas entre Caja Zaragoza y Caja Jalón en los términos solicitados.

Por todo ello, el Tribunal, de acuerdo con el Servicio y oído el Instituto Nacional del Consumo

RESUELVE

1. Autorizar el acuerdo suscrito entre Caja Rural del Jalón y Caja Rural de Zaragoza para el cierre de las oficinas de Alagón, Moros, Biota y Luesia, por parte de la primera y de La Almunia, Menébraga, Mara, Aniñón y Terrer, por parte de la segunda, en los términos suscritos por los Consejos Rectores de ambas cajas, con fecha 2 de febrero de 1998, y que aparece referenciado en la página 41 del Informe de 7 de octubre de 1998 del expediente del Servicio de Defensa de la Competencia nº 1866/98.
2. Inscribir este Acuerdo en el Registro de la Dirección General de Política Económica y Defensa de la Competencia.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber a éstos que contra ella no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses contados desde la notificación de esta Resolución.