

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)
de 23 de noviembre de 2006 *

En el asunto C-238/05,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Tribunal Supremo, mediante auto de 13 de abril de 2005, recibido en el Tribunal de Justicia el 30 de mayo de 2005, en el procedimiento entre

Asnef-Equifax, Servicios de Información sobre Solvencia y Crédito, S.L.,

Administración del Estado,

contra

Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (Ausbanc),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. A. Rosas, Presidente de Sala, y los Sres. A. Borg Barthet, J. Malenovsky, U. Lõhmus y A. Ó Caoimh (Ponente), Jueces;

* Lengua de procedimiento: español.

Abogado General: Sr. L.A. Geelhoed;
Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 26 de abril de 2006;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de Asnef-Equifax, Servicios de Información sobre Solvencia y Crédito, S.L., por el Sr. A. Creus Carreras y la Sra. O. Amador Peñate, abogados;
- en nombre de la Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (Ausbanc), por el Sr. L. Pineda Salido y la Sra. M. Mateos Ferres, abogados, y la Sra. M. Rodríguez Teijeiro, procuradora;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. T. Nowakowski, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. F. Castillo de la Torre y E. Gippini Fournier, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de junio de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 81 CE.
- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre Asnef-Equifax, Servicios de Información sobre Solvencia y Crédito, S.L. (en lo sucesivo, «Asnef-Equifax»), y Administración del Estado, por un lado, y la Asociación de Usuarios de Servicios Bancarios (en lo sucesivo, «Ausbanc»), por otro, en relación con un sistema de intercambio de información entre entidades financieras sobre la solvencia de los clientes (en lo sucesivo, «Registro»).

Marco jurídico

Normativa comunitaria

- 3 Según su cuarto considerando, el Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (DO 2003, L 1, p. 1), tiene por objeto, entre otros, que las autoridades de competencia y los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros sean competentes no sólo para aplicar el apartado 1 del artículo 81 CE, sino también el apartado 3 de ese mismo artículo.

4 El artículo 3, apartados 1 y 2, del Reglamento nº 1/2003 dispone lo siguiente:

«1. Cuando las autoridades de competencia de los Estados miembros o los órganos jurisdiccionales nacionales apliquen el Derecho nacional de la competencia a los acuerdos, decisiones de asociaciones de empresas o prácticas concertadas en el sentido del apartado 1 del artículo 81 del Tratado que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros a tenor de esa disposición, aplicarán también a dichos acuerdos, decisiones o prácticas el artículo 81 del Tratado. [...]

2. La aplicación del Derecho nacional de la competencia no podrá resultar en la prohibición de acuerdos, decisiones [de] asociaciones de empresas o prácticas concertadas [...] que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros pero no restrinjan la competencia en el sentido del apartado 1 del artículo 81 del Tratado, o que reúnan las condiciones del apartado 3 del artículo 81 del Tratado o que estén cubiertos por un reglamento de aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado. Lo dispuesto en el presente Reglamento no impedirá a los Estados miembros adoptar y aplicar en sus respectivos territorios legislaciones nacionales más estrictas en virtud de las cuales se prohíban o penalicen con sanciones determinados comportamientos que las empresas adopten de forma unilateral.»

Normativa nacional

5 El Derecho español de la competencia está regulado, principalmente, por la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (en lo sucesivo, «LDC»). Tal como señala el Tribunal Supremo, el tenor de los artículos 1 y 3 de dicha Ley es, en esencia, prácticamente idéntico al del artículo 81 CE, apartados 1 y 3. Según el artículo 4, apartado 1, de la LDC, el Tribunal de Defensa de la Competencia podrá autorizar los acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas a que se refiere el artículo 1 de la misma en los supuestos y con los requisitos previstos en el artículo 3.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 6 El 21 de mayo de 1998, Asnef-Equifax, de la que forma parte como socio la Asociación Nacional de Entidades Financieras, presentó, al amparo del artículo 4 de la LDC, una solicitud de autorización del Registro, cuya gestión debía garantizar la propia Asnef-Equifax.
- 7 Según las normas sobre funcionamiento del Registro, éste «tiene por objeto la prestación de servicios de información sobre solvencia y crédito mediante el tratamiento automatizado de datos relativos a los riesgos contraídos por las entidades participantes en el desarrollo de las actividades de préstamo y crédito». Los datos recogidos en el Registro tienen un contenido análogo al previsto en la circular nº 3/1995, que regula la Central de Información de Riesgos (en lo sucesivo, «CIR»), gestionada por el Banco de España, que ya es accesible a las entidades financieras en España. Los datos de que se trata se refieren a la identificación y a la actividad económica de los deudores, así como a situaciones especiales como la quiebra o la insolvencia.
- 8 Contrariamente al informe negativo del Servicio de Defensa de la Competencia, el Tribunal de Defensa de la Competencia, aplicando los criterios de exención previstos en el artículo 3 de la LDC, autorizó el Registro el 3 de noviembre de 1999, con una duración de cinco años y con sujeción a los siguientes requisitos: por un lado, el de ser accesible a todas las entidades financieras previo pago de la correspondiente cuota en condiciones no discriminatorias, y, por otro, el de no desvelar la información sobre los acreedores que almacena. La resolución de dicho Tribunal no aborda la cuestión de la aplicabilidad del artículo 81 CE.

- 9 Ausbanc interpuso recurso contencioso-administrativo, instando la anulación de la resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia, ante la Audiencia Nacional, la cual, mediante la sentencia recurrida en el litigio principal, estimó dicho recurso. La Audiencia Nacional consideró que el Registro, en cuanto restringe la libre competencia, incurre en la prohibición del artículo 1 de la LDC y no puede autorizarse en virtud de lo dispuesto en el artículo 3 de la LDC al no concurrir los presupuestos exigidos para su aplicación. En la exposición de su voto mayoritario, la Audiencia Nacional afirmó que se remitía no sólo al Derecho español, sino también a la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de mayo de 1998, Deere/Comisión (C-7/95 P, Rec. p. I-3111), y, en particular, a los apartados 5, 10, 88 y 123 de la misma.
- 10 A la hora de resolver el recurso de casación interpuesto por Asnef-Equifax y la Administración del Estado, el Tribunal Supremo considera que existe una duda razonable sobre si, en el escenario de un mercado atomizado, los acuerdos celebrados con vistas a la constitución de registros de información sobre el crédito resultan potencialmente restrictivos para la competencia, en la medida en que puedan promover o facilitar la colusión, y, en su caso, sobre si pueden, no obstante, ser autorizados, por concurrir los presupuestos de exención establecidos en el artículo 81 CE, apartado 3.
- 11 En tales circunstancias, el Tribunal Supremo decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
 - «1) La interpretación del artículo 81, apartado 1, del Tratado Constitutivo de la Unión Europea ¿permite considerar compatible con el mercado común los acuerdos de intercambio de información entre entidades financieras sobre la situación de solvencia y morosidad de sus clientes, por afectar a las políticas financieras de la Unión y al mercado común del crédito, y tener el efecto de restringir la competencia en el sector de las entidades financieras y crediticias?

- 2) La interpretación del artículo 81, apartado 3, del Tratado Constitutivo de la Unión Europea ¿permite al Estado miembro, a través de los órganos de la competencia, autorizar acuerdos de intercambio de información entre entidades financieras mediante la constitución de un registro de información de créditos sobre sus clientes, por producir su implantación efectos beneficiosos para los consumidores y usuarios de estos servicios financieros?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

- ¹² En primer lugar, la Comisión de las Comunidades Europeas, observando que la resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia no se basa en el artículo 81 CE, sino en los artículos 1 y 3 de la LDC, suscita la cuestión de la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial. La Comisión duda que el Tribunal Supremo, en cuanto órgano de casación, pueda aplicar disposiciones legales que no han sido aplicadas por las instancias inferiores. La Comisión indica que, si bien el órgano jurisdiccional remitente afirma que el artículo 81 CE es aplicable al litigio principal, no explica por qué. Por otra parte, la Comisión observa que la referida resolución, cuya legalidad se cuestiona en el litigio principal, fue adoptada en 2001, es decir, antes de la entrada en vigor del Reglamento nº 1/2003.
- ¹³ En segundo lugar, la Comisión alega que el auto de remisión no facilita información alguna sobre la cuestión de si el Registro puede afectar sensiblemente al comercio entre los Estados miembros, a pesar de que, para que sean aplicables las obligaciones derivadas del artículo 3 del Reglamento nº 1/2003 o de la sentencia de 13 de febrero de 1969, Wilhelm y otros (14/68, Rec. p. 1), es preciso que el artículo 81 CE sea materialmente aplicable.

- 14 En primer lugar, es importante observar que, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 234 CE y habida cuenta del reparto de funciones entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, no incumbe a aquél verificar si la resolución por la que se le sometió el asunto fue adoptada de acuerdo con las normas procesales y de organización judicial del Derecho nacional (véanse las sentencias de 20 de octubre de 1993, Balocchi, C-10/92, Rec. p. I-5105, apartados 16 y 17, y de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros, C-435/97, Rec. p. I-5613, apartado 33).
- 15 En segundo lugar, procede recordar que, con arreglo a una reiterada jurisprudencia, dentro del marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida por el artículo 234 CE, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional que conoce del litigio y debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar su sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, desde el momento en que las cuestiones prejudiciales planteadas se refieren a la interpretación del Derecho comunitario, en principio el Tribunal de Justicia está obligado a pronunciarse (véanse, en particular, las sentencias de 15 de diciembre de 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, apartado 59, y de 13 de julio de 2006, Manfredi y otros, C-295/04 a C-298/04, Rec. p. I-6619, apartado 26).
- 16 Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha indicado asimismo que, en ciertos supuestos excepcionales, le incumbe examinar las circunstancias en las que un juez nacional le plantea una cuestión a fin de verificar su propia competencia (sentencia Manfredi y otros, antes citada, apartado 27). En efecto, el espíritu de colaboración que debe presidir el funcionamiento de la remisión prejudicial supone asimismo que, por su parte, el juez nacional tenga en cuenta la función confiada al Tribunal de Justicia, que es la de contribuir a la administración de justicia en los Estados miembros y no la de formular opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas (sentencia de 22 de noviembre de 2005, Mangold, C-144/04, Rec. p. I-9981, apartado 36).
- 17 Se desprende de reiterada jurisprudencia que una petición presentada por un órgano jurisdiccional nacional sólo puede ser rechazada cuando resulta evidente que la interpretación del Derecho comunitario solicitada no tiene relación alguna con la

realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (véanse, en particular, las sentencias Bosman, antes citada, apartado 61, y de 10 de enero de 2006, IATA y ELFAA, C-344/04, Rec. p. I-403, apartado 24).

- 18 Pues bien, en el caso de autos no resulta evidente que la interpretación del artículo 81 CE no tenga relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio del que conoce el órgano jurisdiccional remitente, el cual no es manifiestamente de naturaleza hipotética.
- 19 En efecto, contrariamente a lo que la Comisión dio a entender en la vista, del auto de remisión se desprende que el Tribunal Supremo considera que «la sentencia [de la Audiencia Nacional] se funda en los principios jurídicos establecidos en los artículos 1 y 3 de la [LDC] y en la aplicación de lo preceptuado en el antiguo artículo 85 del Tratado [constitutivo] de la Comunidad Económica Europea, en la interpretación que sostiene la doctrina del Tribunal de Justicia [...]».
- 20 Pues bien, no está excluido que una misma situación de hecho pueda estar sometida al mismo tiempo al Derecho comunitario y al Derecho nacional de la competencia, si bien éstos consideran las prácticas de que se trata bajo aspectos distintos (en este sentido, véase la sentencia de 26 de noviembre de 1998, Bronner, C-7/97, Rec. p. I-7791, apartado 19, y la jurisprudencia allí citada).
- 21 Por otra parte, el Tribunal Supremo ha basado expresamente su petición de decisión prejudicial en la necesidad de evitar opiniones contradictorias o divergentes, declarando específicamente que dicha petición «constituye expresión de los deberes de colaboración institucional entre los Tribunales nacionales y los Tribunales comunitarios». De este modo, el órgano jurisdiccional remitente pretende en lo sustancial garantizar la observancia de la norma de la primacía del Derecho comunitario.

- 22 Por otro lado, las alegaciones de Ausbanc según las cuales el Registro no tiene incidencia sensible sobre el comercio entre los Estados miembros, de manera que el Tribunal de Justicia carece de competencia para resolver la petición de decisión prejudicial, afectan al fondo de las cuestiones planteadas. Teniendo en cuenta que corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar la existencia de tal incidencia, las mencionadas alegaciones carecen, en principio, de pertinencia para verificar la admisibilidad de dicha petición de decisión prejudicial.
- 23 Por último, en lo que atañe a la amplitud de los datos que figuran en el auto de remisión en lo relativo a la eventual incidencia sobre el comercio entre los Estados miembros, procede recordar que la exigencia de precisión en cuanto al contexto fáctico y al régimen normativo son especialmente pertinentes en el ámbito de la competencia, que se caracteriza por unas situaciones de hecho y de Derecho complejas (véase la sentencia de 13 de abril de 2000, Lehtonen y Castors Braine, C-176/96, Rec. p. I-2681, apartado 22, así como el auto de 8 de octubre de 2002, Viacom, C-190/02, Rec. p. I-8287, apartado 22).
- 24 Es cierto que, en el caso presente, el auto de remisión no contiene información precisa y detallada sobre la incidencia en cuestión, pero no lo es menos que dicho auto ha facilitado a este Tribunal de Justicia información suficiente para permitirle dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, interpretando las normas de Derecho comunitario en relación con la situación que es objeto del litigio principal.
- 25 En tales circunstancias, procede declarar la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial.

Sobre el fondo

- 26 Mediante las dos cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pide en lo sustancial que se dilucide si el

artículo 81 CE debe interpretarse en el sentido de que un sistema de intercambio de información sobre el crédito, como el Registro, incurre en la prohibición que establece el apartado 1 de dicho artículo y, en caso afirmativo, si tal sistema puede acogerse a la exención prevista en el apartado 3 de ese mismo artículo, debido, en particular, a la eventual obtención por los usuarios de un beneficio como resultado de la aplicación de ese sistema.

27 Ausbanc sostiene que el Registro restringe la competencia, en la medida en que supone un intercambio de información entre competidores de datos considerados normalmente como secreto de negocios, eliminando de este modo los factores de riesgo que implica toda decisión empresarial y facilitando una respuesta homogénea de las entidades financieras frente al solicitante de crédito. Asnef-Equifax, el Gobierno polaco y la Comisión sostienen, en lo fundamental, que un Registro como el controvertido en el litigio principal no restringe la competencia.

28 A tenor del artículo 81 CE, apartado 1, serán incompatibles con el mercado común y quedarán prohibidos todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado común.

29 Procede, pues, examinar si tales requisitos concurren en el asunto principal.

30 Con carácter liminar, es preciso señalar, por un lado, que consta en autos que la Asociación Nacional de Entidades Financieras forma parte, como socio, de Asnef-Equifax, a quien se encomendó la gestión del Registro, y, por otro lado, que la necesaria participación de las entidades de crédito en dicho Registro implica inevitablemente cierta cooperación entre competidores en la forma de un intercambio indirecto de información sobre el crédito.

31 De lo anterior se desprende que el artículo 81 CE, apartado 1, puede resultar aplicable a la concepción y al funcionamiento del Registro, sin que sea necesario calificar con precisión qué forma reviste la cooperación que de este modo se establezca entre las referidas entidades.

32 En efecto, si la disposición de que se trata distingue el concepto de «práctica concertada» del de «acuerdos entre empresas» o del de «decisiones de asociaciones de empresas», lo hace con objeto de someter a las prohibiciones de esta disposición diferentes formas de coordinación y de colusión entre empresas (sentencia de 8 de julio de 1999, Comisión/Anic Partecipazioni, C-49/92 P, Rec. p. I-4125, apartado 112). En el caso de autos, por lo tanto, una calificación precisa de la naturaleza de la cooperación controvertida en el litigio principal no puede modificar el análisis jurídico que se impone en virtud del artículo 81 CE.

Sobre la incidencia sobre el comercio entre los Estados miembros

33 La interpretación y aplicación del requisito que figura en el artículo 81 CE, apartado 1, relativo a la incidencia de los acuerdos sobre el comercio entre los Estados miembros, ha de tener como punto de partida la finalidad de este requisito, que es determinar, en materia de regulación de la competencia, el ámbito de aplicación del Derecho comunitario frente al de los Estados miembros. Así, están comprendidos en el ámbito de aplicación del Derecho comunitario todo acuerdo y toda práctica que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros de tal manera que puedan malograr la consecución de los objetivos de un mercado único entre los Estados miembros, en particular aislando los mercados nacionales o alterando la estructura de la competencia en el mercado (véase la sentencia Manfredi y otros, antes citada, apartado 41).

34 Para que una decisión, un acuerdo o una práctica puedan afectar al comercio entre los Estados miembros, debe poderse presumir con un grado de probabilidad suficiente, con arreglo a una serie de elementos objetivos de hecho o de Derecho, que ejercen una influencia directa o indirecta, real o potencial, en las corrientes de

intercambios entre los Estados miembros, y ello de tal modo que haga temer que podrían obstaculizar la realización de un mercado único entre los Estados miembros (véanse las sentencias de 11 de julio de 1985, *Remia y otros/Comisión*, 42/84, Rec. p. 2545, apartado 22, y de 25 de octubre de 2001, *Ambulanz Glöckner*, C-475/99, Rec. p. I-8089, apartado 48). Es necesario, además, que tal influencia no sea insignificante (en este sentido, véanse las sentencias de 25 de noviembre de 1971, *Béguelin Import*, 22/71, Rec. p. 949, apartado 16; de 28 de abril de 1998, *Javico*, C-306/96, Rec. p. I-1983, apartado 16, así como *Manfredi y otros*, antes citada, apartado 42).

35 De este modo, la incidencia sobre el comercio intracomunitario es, en general, el resultado de una combinación de diversos factores que, considerados aisladamente, no serían necesariamente decisivos (véanse las sentencias de 21 de enero de 1999, *Bagnasco y otros*, C-215/96 y C-216/96, Rec. p. I-135, apartado 47, y de 29 de abril de 2004, *British Sugar/Comisión*, C-359/01 P, Rec. p. I-4933, apartado 27). Para verificar si una práctica colusoria afecta sensiblemente al comercio entre los Estados miembros, es preciso examinarla dentro de su contexto económico y jurídico (en este sentido, véase la sentencia de 27 de abril de 1994, *Almelo*, C-393/92, Rec. p. I-1477, apartado 37).

36 A este respecto, por un lado, el mero hecho de que entre los participantes en una práctica colusoria nacional figuren también empresas de otros Estados miembros constituye un elemento importante para la valoración de la misma, pero en sí mismo no resulta decisivo para concluir que se ha cumplido el requisito relativo a los efectos sobre el comercio entre los Estados miembros (véase la sentencia *Manfredi y otros*, antes citada, apartado 44).

37 Por otro lado, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el hecho de que una práctica colusoria sólo afecte a la comercialización de los productos en un único Estado miembro no basta para excluir que pueda verse afectado el comercio entre los Estados miembros (véase la sentencia de 11 de julio de 1989, *Belasco y otros/Comisión*, 246/86, Rec. p. I-2117, apartado 33). En efecto, por su propia naturaleza, una práctica colusoria que se extienda a todo el territorio de un Estado miembro tiene por efecto consolidar compartimentaciones de carácter nacional, y obstaculiza de este modo la interpenetración económica perseguida por el Tratado CE (sentencias de 17 de octubre de 1972, *Vereeniging van Cementhandelaren/Comisión*, 8/72, Rec. p. 977, apartado 29, y *Manfredi y otros*, antes citada, apartado 45).

- 38 Por otra parte, la circunstancia de que un acuerdo o una práctica favorezcan el aumento del volumen del comercio entre los Estados miembros no excluye que tal acuerdo o tal práctica puedan afectar a dicho comercio en el sentido que ha sido precisado en el apartado 34 de la presente sentencia (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de julio de 1966, *Consten y Grundig/Comisión*, 56/64 y 58/64, Rec. pp. 429 y ss., especialmente p. 495).
- 39 Incumbe al órgano jurisdiccional nacional verificar si, habida cuenta de las características del mercado de que se trata, existe un grado de probabilidad suficiente de que el funcionamiento del Registro ejerza una influencia directa o indirecta, real o potencial, sobre la oferta de crédito en España por operadores de otros Estados miembros y de que tal influencia no resulte insignificante.
- 40 No obstante, el Tribunal de Justicia, al pronunciarse en el marco de una remisión prejudicial, puede aportar, en su caso, precisiones destinadas a orientar al órgano jurisdiccional nacional en su interpretación (véanse, en particular, las sentencias de 17 de octubre de 2002, *Payroll y otros*, C-79/01, Rec. p. I-8923, apartado 29, y *Manfredi y otros*, antes citada, apartado 48).
- 41 En el caso presente, consta en autos que el Registro está abierto, en principio, a toda entidad que opere en el sector de las actividades de préstamo y de crédito, a saber, un amplio abanico de empresas con los perfiles más diversos. A diferencia del CIR, gestionado por el Banco de España, el Registro no ha previsto umbrales mínimos, de manera que la información sobre el crédito que figura en el mismo versa sobre un número de operaciones de crédito mayor que el de las operaciones contenidas en el CIR. Además, la información que emana del Registro se transmite por vía informática, es decir, de una manera más eficaz que la información que facilita el CIR.
- 42 Por consiguiente, la posibilidad de tener acceso al Registro y las condiciones exigidas al respecto pueden revestir una importancia nada desdeñable para la opción de las empresas establecidas en Estados miembros distintos de España de ejercer o no sus actividades en este último Estado.

- 43 Según reiterada jurisprudencia, y tal como se desprende del apartado 34 de la presente sentencia, el artículo 81 CE, apartado 1, no exige que las prácticas colusorias contempladas en dicha disposición hayan afectado de manera sensible a los intercambios comerciales intracomunitarios, pero sí requiere que se demuestre que dichas prácticas pueden tener tal efecto (en este sentido, véanse las sentencias de 1 de febrero de 1978, *Miller/Comisión*, 19/77, Rec. p. 131, apartado 15; de 17 de julio de 1997, *Ferriere Nord/Comisión*, C-219/95 P, Rec. p. I-4411, apartado 19, así como *Bagnasco* y otros, antes citada, apartado 48).
- 44 Así, es preciso tener en cuenta la evolución previsible de las condiciones de competencia y del flujo de los intercambios comerciales entre los Estados miembros. Sobre este punto, incumbe al órgano jurisdiccional remitente tomar en consideración, por ejemplo, el eventual desarrollo de actividades transfronterizas y la previsible incidencia de eventuales iniciativas políticas o legislativas destinadas a reducir los obstáculos jurídicos o técnicos al comercio.
- 45 En caso de que el órgano jurisdiccional remitente considere que el Registro puede afectar al comercio entre los Estados miembros en el sentido que se ha precisado en el apartado 34 de la presente sentencia, le incumbirá examinar si tiene por objeto o efecto restringir la competencia en el sentido del artículo 81 CE, apartado 1.

Sobre la existencia de una restricción de la competencia

- 46 Consta que la finalidad esencial de los sistemas de intercambio de información sobre el crédito, tales como el Registro, es poner a disposición de quienes conceden créditos información pertinente acerca de los prestatarios existentes o potenciales, especialmente en lo que atañe al modo en que estos últimos han satisfecho sus deudas con anterioridad. La naturaleza de la información disponible puede variar según el tipo de sistema que se implante. Tal como indica el Abogado General en los puntos 46 y 47 de sus conclusiones, en el asunto principal el Registro contiene datos

negativos, como la falta de pago, y datos positivos, como saldos acreedores, avales, fianzas y garantías, operaciones de leasing o disposición temporal de activos.

47 Los registros de ese tipo, que según el Gobierno polaco existen en numerosos Estados, incrementan la cantidad de información disponible para las entidades de crédito acerca de los prestatarios potenciales, atenuando la disparidad existente entre el acreedor y el deudor en lo que atañe a la posesión de información y facilitando de este modo una mayor previsibilidad de la probabilidad de devolución de los créditos. De esta manera, tales registros pueden reducir, en principio, el porcentaje de incumplimiento de los prestatarios y, por lo tanto, mejorar el funcionamiento de la oferta de crédito.

48 Así pues, dado que los registros como el controvertido en el litigio principal no tienen por objeto, por su propia naturaleza, impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado común en el sentido del artículo 81 CE, apartado 1, incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar si no producen tal efecto.

49 A este respecto, procede subrayar que la apreciación de los efectos de los acuerdos o prácticas en relación con el artículo 81 CE implica la necesidad de tomar en consideración el marco concreto en el que se inscriben, especialmente el contexto económico y jurídico en el que operan las empresas afectadas y la naturaleza de los bienes o servicios contemplados, así como la estructura y las condiciones reales de funcionamiento del mercado o mercados pertinentes (en este sentido, véanse las sentencias de 15 de diciembre de 1994, DLG, C-250/92, Rec. p. I-5641, apartado 31; de 12 de diciembre de 1995, Oude Luttikhuis y otros, C-399/93, Rec. p. I-4515, apartado 10, así como Javico, antes citada, apartado 22).

50 Pues bien, aunque el artículo 81 CE, apartado 1, no limita dicha apreciación únicamente a los efectos actuales, puesto que también deben tenerse en cuenta los

efectos potenciales del acuerdo o práctica de que se trate sobre la competencia dentro del mercado común, lo cierto es que un acuerdo no está comprendido en la prohibición del artículo 81 CE cuando sólo afecta al mercado de forma insignificante (sentencias de 9 de julio de 1969, *Völk*, 5/69, Rec. p. 295, apartado 7; *Deere/Comisión*, antes citada, apartado 77, y *Bagnasco* y otros, antes citada, apartado 34).

- 51 Según la jurisprudencia en materia de acuerdos sobre intercambio de información, tales acuerdos son contrarios a las normas sobre la competencia en la medida en que debilitan o suprimen el grado de incertidumbre sobre el funcionamiento del mercado de que se trate, con la consecuencia de que restringen la competencia entre las empresas (sentencias *Deere/Comisión*, antes citada, apartado 90, y de 2 de octubre de 2003, *Thyssen Stahl/Comisión*, C-194/99 P, Rec. p. I-10821, apartado 81).
- 52 En efecto, es inherente a las disposiciones sobre competencia del Tratado que todo operador económico debe determinar de manera autónoma la política que pretende seguir en el mercado común. De este modo, según esa misma jurisprudencia, tal exigencia de autonomía se opone a toda toma de contacto directo o indirecto entre operadores económicos susceptible ya sea de influir en el comportamiento en el mercado de un competidor real o potencial, ya sea de desvelar a dicho competidor el comportamiento que se haya decidido o se pretenda seguir en el mercado, cuando estos contactos tengan por efecto u objeto abocar a condiciones de competencia que no se corresponderían con las condiciones normales del mercado de que se trate, teniendo en cuenta la naturaleza de los productos entregados o los servicios prestados, la importancia y el número de las empresas, así como el volumen de dicho mercado (véase la sentencia *Comisión/Anic Participazioni*, antes citada, apartados 116 y 117, y la jurisprudencia allí citada).
- 53 No obstante, la referida exigencia de autonomía no excluye el derecho de los operadores económicos a adaptarse con habilidad al comportamiento que han comprobado o que prevén que seguirán sus competidores (sentencias *Deere/Comisión*, apartado 87; *Comisión/Anic Participazioni*, apartado 117, y *Thyssen Stahl/Comisión*, apartado 83, antes citadas).

- 54 Por consiguiente, según resulta del apartado 49 de la presente sentencia, la compatibilidad de un sistema de intercambio de información, como el Registro, con las normas comunitarias sobre la competencia no puede apreciarse de manera abstracta. Depende de las condiciones económicas en los mercados pertinentes y de las características propias del sistema de que se trate, tales como, entre otras, su finalidad, las condiciones de acceso y de participación en el intercambio de información, así como la naturaleza de los datos intercambiados –pues estos pueden ser, por ejemplo, públicos o confidenciales, globales o detallados, históricos o actuales–, la periodicidad de los mismos y su importancia para la fijación de los precios, los volúmenes o las condiciones de la prestación.
- 55 Tal como se ha indicado en el apartado 47 de la presente sentencia, registros como el controvertido en el procedimiento principal, al reducir el porcentaje de incumplimiento de los prestatarios, pueden, en principio, mejorar el funcionamiento de la oferta de crédito. En efecto, tal como indicó sustancialmente el Abogado General en el punto 54 de sus conclusiones, si las entidades financieras, debido a la falta de información sobre el riesgo de incumplimiento de los prestatarios, no pueden distinguir, dentro del conjunto de éstos, aquellos cuya probabilidad de incumplimiento es mayor, el riesgo que por esta razón soportan las entidades financieras se verá necesariamente incrementado y tales entidades tenderán a integrarlo en el cálculo del coste del crédito para todos los prestatarios, incluidos aquellos que presentan el menor riesgo de incumplimiento, con la consecuencia de que estos últimos habrán de soportar entonces un coste más elevado que si las referidas entidades estuvieran en condiciones de evaluar con mayor precisión la probabilidad de devolución de los créditos. En principio, registros como el mencionado anteriormente pueden atenuar tal tendencia.
- 56 Por otro lado, tales registros, al disminuir la importancia de la información que las entidades financieras poseen sobre sus propios clientes, pueden incrementar, en principio, la movilidad de los consumidores de crédito. Por lo demás, tales registros son idóneos para facilitar la entrada de nuevos competidores en el mercado.
- 57 No obstante, el que en el caso de autos exista o no una restricción de la competencia en el sentido del artículo 81 CE, apartado 1, depende del contexto económico y jurídico en el que se inscribe el Registro y, en particular, de las condiciones económicas del mercado, así como de las características propias de dicho Registro.

- 58 A este respecto, en primer lugar, procede señalar que, cuando la oferta en un mercado se encuentra fuertemente concentrada, el intercambio de determinada información puede permitir, en función sobre todo del tipo de información intercambiada, que las empresas conozcan la posición y la estrategia comercial de sus competidores en el mercado, falseando así la rivalidad dentro de ese mercado e incrementando la probabilidad de una colusión, o incluso facilitándola. En cambio, cuando la oferta se encuentra atomizada, la difusión y el intercambio de información entre competidores pueden ser neutros, o incluso positivos, para el carácter competitivo del mercado (en este sentido, véase la sentencia Thyssen Stahl/ Comisión, antes citada, apartados 84 y 86). En el caso de autos, según resulta del apartado 10 de la presente sentencia, consta que el órgano jurisdiccional remitente ha planteado su petición de decisión prejudicial «en un escenario de mercado atomizado», extremo que a él corresponde verificar.
- 59 En segundo lugar, para que registros como el controvertido en el litigio principal no puedan desvelar la posición en el mercado ni la estrategia comercial de los competidores, es importante que no se revele la identidad de los acreedores, ni directa ni indirectamente. En el caso presente, del auto de remisión se desprende que el Tribunal de Defensa de la Competencia impuso a Asnef-Equifax, y ésta aceptó, la condición de que la información relativa a los acreedores contenida en el Registro no pudiera divulgarse.
- 60 En tercer lugar, también es importante que tales registros sean accesibles a todos los agentes económicos activos en el sector pertinente de un modo que, tanto de hecho como de Derecho, no resulte discriminatorio. En efecto, en caso de no garantizarse tal accesibilidad, algunos operadores se verían desfavorecidos, puesto que dispondrían de menos información para evaluar el riesgo asumido, lo que tampoco facilitaría la entrada de nuevos agentes económicos en el mercado.
- 61 De lo anterior se deduce que, siempre que el mercado o mercados pertinentes no se encuentren fuertemente concentrados, que el sistema no permita identificar a los acreedores y que las condiciones de acceso y de utilización para las entidades financieras no sean discriminatorias, un sistema de intercambio de información como el Registro no tendrá por efecto, en principio, una restricción de la competencia en el sentido del artículo 81 CE, apartado 1.

62 En efecto, aunque en las mencionadas condiciones tales sistemas puedan reducir la incertidumbre en cuanto al riesgo de incumplimiento por parte de los solicitantes de créditos, no pueden disminuir la incertidumbre en cuanto a los riesgos en relación con la competencia. Así, cada agente económico normalmente actuará de manera independiente y autónoma a la hora de adoptar un determinado comportamiento, teniendo en cuenta los riesgos que presenten dichos solicitantes. Contrariamente a lo que alega Ausbanc, de la mera existencia de tal intercambio de información no puede inferirse automáticamente que éste conducirá a un eventual comportamiento colectivo contrario a la competencia, como, por ejemplo, el boicoteo de determinados prestatarios potenciales.

63 Por lo demás, tal y como el Abogado General ha señalado sustancialmente en el punto 56 de sus conclusiones, dado que las eventuales cuestiones relativas al aspecto sensible de los datos de carácter personal no se rigen, en cuanto tales, por el Derecho sobre la competencia, pueden ser resueltas basándose en las disposiciones pertinentes en materia de protección de tales datos. En los autos del litigio principal consta que, en virtud de las normas aplicables al Registro, los consumidores interesados tienen derecho, según la legislación española, a verificar los datos que les afectan y, en su caso, a hacer que se corrijan o incluso que se eliminen.

Sobre la aplicabilidad del artículo 81 CE, apartado 3

64 Únicamente en el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente constataste, a la luz de las consideraciones expuestas en los apartados 58 a 62 de la presente sentencia, que en el caso de autos existe efectivamente una restricción de la competencia en el sentido del artículo 81 CE, apartado 1, resultará necesario, para resolver el litigio principal, que dicho órgano jurisdiccional efectúe un análisis con arreglo a las disposiciones del apartado 3 de dicho artículo.

65 La aplicabilidad de la exención prevista en el artículo 81 CE, apartado 3, está supeditada a los cuatro requisitos acumulativos que enuncia dicha disposición. Es

preciso, en primer lugar, que la práctica colusoria contribuya a mejorar la producción o la distribución de los productos o servicios, o a fomentar el progreso técnico o económico; en segundo lugar, que se reserve a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante; en tercer lugar, que no imponga a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables, y, en cuarto lugar, que no ofrezca a dichas empresas la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos o servicios de que se trate (en este sentido, véanse las sentencias de 17 de enero de 1984, VBVB y VBBB/Comisión, 43/82 y 63/82, Rec. p. 19, apartado 61, y Remia y otros/Comisión, antes citada, apartado 38).

⁶⁶ Consta en autos, y especialmente en la segunda cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente, que mediante ésta se pretende obtener una respuesta del Tribunal de Justicia en lo relativo al segundo de los requisitos mencionados, el cual establece que deberá reservarse a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante del acuerdo, decisión o práctica de que se trate. En efecto, dicho órgano jurisdiccional se interroga, en lo esencial, sobre la cuestión de si, en el supuesto de que no todos los usuarios se beneficien del Registro, podría resultar aplicable al mismo, no obstante, la exención prevista en el artículo 81 CE, apartado 3.

⁶⁷ Además de tener los efectos potenciales expuestos en los apartados 55 y 56 de la presente sentencia, los registros como el controvertido en el litigio principal pueden contribuir a evitar situaciones de endeudamiento excesivo de los consumidores de crédito, así como, en principio, generar globalmente una mayor disponibilidad de crédito. En el supuesto de que el Registro restringiera la competencia en el sentido del artículo 81 CE, apartado 1, estas ventajas económicas objetivas podrían compensar los inconvenientes de tal restricción eventual, extremo que incumbiría verificar, en su caso, al órgano jurisdiccional remitente.

⁶⁸ Es cierto que, tal como sugiere Ausbanc, no cabe excluir en principio que, debido a la existencia de tales registros, determinados solicitantes de crédito se vean obligados a soportar tipos de interés más elevados o se encuentren, incluso, con que se les deniegue el crédito.

69 No obstante, y sin que resulte necesario pronunciarse sobre la cuestión de si tales solicitantes se beneficiarían de todos modos de un eventual efecto de disciplina en materia de crédito o de una protección contra el endeudamiento excesivo, la mencionada circunstancia no impide por sí misma que se cumpla el requisito de que se reserve a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante.

70 En efecto, con respecto al artículo 81 CE, apartado 3, lo que debe tenerse en cuenta es el carácter favorable de la incidencia sobre el conjunto de los consumidores en los mercados pertinentes, y no la incidencia sobre cada miembro de esa categoría de consumidores.

71 Es preciso señalar asimismo que, según resulta de los apartados 55 y 67 de la presente sentencia, registros como el controvertido en el litigio principal pueden generar, si se dan las condiciones propicias, una mayor disponibilidad de crédito, incluso para aquellos solicitantes cuyos tipos de interés podrían resultar excesivos en caso de que los acreedores no tuvieran un conocimiento adecuado de su situación personal.

72 A la luz de todo lo anterior, procede responder de la siguiente manera a las cuestiones prejudiciales planteadas:

- El artículo 81 CE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que un sistema de intercambio de información sobre el crédito entre entidades financieras, como el Registro, no tiene por efecto, en principio, restringir la competencia en el sentido de dicha disposición, siempre que el mercado o mercados pertinentes no se encuentren fuertemente concentrados, que dicho sistema no permita identificar a los acreedores y que las condiciones de acceso y de utilización para las entidades financieras no sean discriminatorias de hecho ni de Derecho.

- En el supuesto de que un sistema de intercambio de información sobre el crédito, como el referido Registro, restrinja la competencia en el sentido del artículo 81 CE, apartado 1, la aplicabilidad de la exención prevista en el apartado 3 de dicho artículo estará supeditada a los cuatro requisitos acumulativos que enuncia esta última disposición. Incumbe al juez nacional verificar si concurren tales requisitos. Para que se cumpla el requisito de que se reserve a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante, no es necesario, en principio, que cada uno de los consumidores se beneficie individualmente del acuerdo, decisión o práctica concertada. Sí es necesario, en cambio, que la incidencia global sobre los consumidores en los mercados pertinentes sea favorable.

Costas

- ⁷³ Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

- 1) **El artículo 81 CE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que un sistema de intercambio de información sobre el crédito, como el Registro de Información entre entidades financieras sobre la solvencia de los clientes objeto del asunto principal, no tiene por efecto, en principio,**

restringir la competencia en el sentido de dicha disposición, siempre que el mercado o mercados pertinentes no se encuentren fuertemente concentrados, que dicho sistema no permita identificar a los acreedores y que las condiciones de acceso y de utilización para las entidades financieras no sean discriminatorias de hecho ni de Derecho.

- 2) En el supuesto de que un sistema de intercambio de información sobre el crédito, como el referido Registro, restrinja la competencia en el sentido del artículo 81 CE, apartado 1, la aplicabilidad de la exención prevista en el apartado 3 de dicho artículo estará supeditada a los cuatro requisitos acumulativos que enuncia esta última disposición. Incumbe al juez nacional verificar si concurren tales requisitos. Para que se cumpla el requisito de que se reserve a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante, no es necesario, en principio, que cada uno de los consumidores se beneficie individualmente del acuerdo, decisión o práctica concertada. Sí es necesario, en cambio, que la incidencia global sobre los consumidores en los mercados pertinentes sea favorable.**

Firmas