ACUERDO DEL PLENO DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN SOBRE EL EXPEDIENTE 10/2007, ASUNTO "AUTOTAXIS DE ZARAGOZA".

Pleno.

Presidente:
D. Javier Oroz Elfau

Vocales:
Doña Dolores Gadea Rivas
Don Ignacio Moralejo Menéndez
Doña Mercedes Zubiri de Salinas
Don Jesús Solchaga Loitegui.

Zaragoza, a 27 de abril de 2.011

El Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, con la composición expresada al margen y siendo ponente Don Jesús Solchaga Loitegui, ha examinado el expediente tramitado por el Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón bajo el núm. 10/2007, en virtud de denuncia formulada por Don J. A. O. G., como Presidente y en nombre de la Unión de Consumidores de Aragón (en adelante, UCA), sobre posible vulneración de la libre competencia, y que le ha remitido, con la consiguiente propuesta de resolución, la Dirección General de Política Económica, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón.

A N T E C E D E N T E S

Primero.- Con fecha 28 de noviembre de 2007, se registró de entrada en este Tribunal denuncia formulada por Don J. A. O. G., en su calidad de Presidente de la UCA, en la que se afirmaba que la Asociación Provincial de Autotaxi de Zaragoza, con fecha 22 de noviembre de 2007, había celebrado una asamblea "para decidir sobre la propuesta del Ayuntamiento de Zaragoza de ampliar la concesión de 40 nuevas licencias en el año 2008 y otras 10 más en el 2009". La asamblea en bloque rechazó, a través de la oportuna votación, esta iniciativa municipal, lo que condicionó la aprobación del resto de mejoras del servicio propuestas por la citada Corporación Local.

A partir de este momento, "los taxistas anunciaron el inicio de movilizaciones en contra del aumento de concesión de nuevas licencias planteado por el Ayuntamiento de esta Ciudad".

A pesar de lo anterior, continúa afirmando la denuncia, "en fecha 26 de noviembre de 2007, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Zaragoza acordó modificar la Ordenanza que regula el sector del taxi en nuestra Ciudad, y que data de fecha 27 de mayo de 1999"; y propuso la adopción de una serie de medidas tendentes a mejorar el servicio de autotaxi entre las que se encontraba la de "incrementar el número de licencias,

pendiente de concretar el número", manifestando que "la subida de tarifas para el año 2008 debe llevar aparejada una mejora en el servicio".

De nuevo la Asociación Provincial de Autotaxi de Zaragoza, en 26 de noviembre de 2007, rechazó esta propuesta municipal, acordando el inicio de las protestas a partir de ese momento, y, en concreto, entre otras medidas, "que ningún vehículo iba a recoger pasajeros en la Estación Intermodal, aunque sí trasladaría clientes hasta allí", por tiempo indefinido.

La denunciante estima que la oposición al incremento de concesión de nuevas licencias, por medios de la adopción de las medidas de presión anteriormente citadas, tiene como objeto "impedir el incremento de la competencia en el sector", considerando que dicha conducta infringe el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en cuanto restringe o impide la competencia en el sector del taxi en Zaragoza; así como también vulnera el artículo 2.c) de la referida Ley, por la negativa, sin causa justificada, a la prestación del servicio de recogida de viajeros en la Estación Intermodal, y al establecer paros del servicio en horas y días determinados.

Recibida la denuncia por este Tribunal, con fecha 12 de diciembre de 2007 acordó remitirla al Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón, para que procediera a la tramitación de la misma, instándole para que requiriese a la denunciante la ratificación de la misma.

Segundo.- Con fecha 14 de diciembre de 2007, por el Servicio de Estudios y Defensa de la Competencia de Aragón, se concede un plazo de diez días al denunciante, al amparo de lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para que acredite la representación con la que dice actuar de la UCA; y éste cumplimenta dicho trámite mediante la presentación en 18 de diciembre de 2007, de copia del Acta del VI Congreso que dicha Asociación celebra en 10 de mayo de 2003, en el que se nombra Presidente de la Junta Directiva de la misma al denunciante, D J. A. O. G., tal documento, sin embargo, no acredita la vigencia actual de dicho nombramiento, como lo haría un certificado del Secretario actual de dicha Junta Directiva; ni las competencias que estatutariamente tiene asignadas su Presidente, cuestión que se resolvería con un simple examen de los vigentes Estatutos de la UCA.

Estamos, pues, ante un defecto puramente formal, de falta de prueba de la representación con los que dice actuar el denunciante, que podría ser subsanado en cualquier momento, si fuere pertinente hacerlo en función del sentido del pronunciamiento contenido en la resolución que ponga fin a este procedimiento.

El carácter puramente formal del defecto y su subsanabilidad aconsejan presumir que la representación invocada concurre y que la denuncia, en consecuencia, ha sido formulada por la UCA, sin perjuicio de que, si resultase pertinente, se procediera oportunamente a exigir su subsanación en debida forma.

Tercero.- Con fecha 13 de diciembre de 2007, se comunicó la referida denuncia a la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.1 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; y ello, en virtud de oficio de la Directora General de Política Económica, del citado Departamento de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón, en el que se contenía la consideración de que "el ámbito a que se extiende la conducta denunciada queda comprendido íntegramente dentro del ámbito

territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón" por lo que los órganos competentes para conocer de la mencionada denuncia son los propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, al cumplirse los requisitos establecidos en el artículo 1.3 de la citada Ley 1/2002, de 21 de febrero; criterio que fue compartido por la Dirección de Investigación mencionada, en oficio de fecha 18 de diciembre de 2007.

Cuarto.- Acordada la práctica de una información reservada por parte del Servicio de la Competencia de Aragón para determinar, con carácter preliminar, si en el caso concurren las circunstancias que justificasen la incoación del expediente sancionador, con fecha 26 de enero de 2009, el Servicio de Estudios y Defensa de la Competencia requirió a la Asociación Provincial de Autotaxi de Zaragoza, para que le remitiese determinada documentación.

A la vez que la referida Directora General de Política Económica, en virtud de oficio de fecha 3 de febrero de 2009, requirió al Área de Servicios Públicos del Ayuntamiento de Zaragoza, a fin de que le remitiera determinada documentación relativa a los hechos denunciados (copia de la Ordenanza Municipal del Servicio de Autotaxi vigente en noviembre de 2007 y sus eventuales modificaciones hasta el día de la fecha; informe sobre el número de licencias de taxi vigentes en el período de tiempo comprendido entre el 26 y el 28 de noviembre de 2007; informe sobre las medidas de presión adoptadas en esas fechas por el sector del autotaxi, los motivos de las mismas, su duración, los servicios mínimos fijados y su cumplimiento; y cualquier otra información o documentación relacionada con los hechos denunciados).

Quinto.- En virtud de escrito de fecha 16 de febrero de 2009, la Asociación Provincial de Autotaxi de Zaragoza, representada por su Presidente y designando el Despacho Profesional del Letrado Don José Manuel Aspas Aspas a efectos de recibir notificaciones, a la vez que remitió una parte de la documentación que le había sido solicitada, formuló anticipadamente unas breves alegaciones, en las que, en resumen, tras invocar un juicio crítico sobre el tratamiento dado a la denuncia (por el tiempo transcurrido y por no haberle facilitado copia de la misma), afirma que los hechos referidos no son constitutivos de infracción alguna en materia de defensa de la competencia; que tuvieran una duración temporal limitada a media jornada del día 26 de noviembre del 2007; y que la medida de no recoger pasajeros en la parada señalizada por el Ayuntamiento de Zaragoza en la Estación Intermodal, fue adoptada en el seno de una legítima negociación con la Administración municipal de Zaragoza, que culminó en el Acuerdo bilateral de 28 de noviembre de 2007, y terminó solicitando, que se tuviera por cumplimentado el requerimiento, por personada y parte la Asociación en el procedimiento, y se propusiera al Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón el archivo de la denuncia formulada por la UCA.

En particular interesa destacar que con dicho escrito de 16 de febrero de 2009 se aportó la Circular extraordinaria de la Asociación Provincial de Autotaxi de Zaragoza de fecha 26 de noviembre de 2007, del siguiente tenor:

> "ASOCIACIÓN INFORMA.- Asunto: MOVILIZACIONES.
> Hoy, día 26 de noviembre de 2007, el Ayuntamiento ha mostrado su intención de hacer cumplir todos los puntos de la última propuesta realizada a la Asociación.- En estos puntos se incluyen las nuevas licencias de taxis gratis (rompiendo la contingentación de la Ordenanza), la implantación de sistemas de

GPS para controlar a cada taxi particularmente y la congelación de las tarifas para el año 2008 si no se llega a un acuerdo.- Para dar cumplimiento a lo acordado en la Asamblea gremial extraordinaria del pasado día 22, se informa al gremio de los siguientes pasos a seguir por todos:

1.- A partir de ahora, la desaparición de la presencia de taxis en la parada de la Estación de Delicias.
2.- A partir del día 3, lunes, horarios de comida de 13 a 15 horas; y de descanso, de 19 a 20 horas.
3.- Desaparición de todos los refuerzos del mes de diciembre.
4.- Se secundan todos los paros de TUZSA fijados para los meses de diciembre y enero. Si TUZSA no hiciese paros, fijaríamos calendario propio".

Por medio de oficio de fecha 18 de febrero, el Servicio Jurídico de la Unidad de Servicios Públicos del Ayuntamiento de Zaragoza, remitió la documentación que le había sido solicitada, aclarando que no se tenía constancia de las medidas de presión adoptadas, que la Ordenanza Municipal del Servicio de Autotaxi de Zaragoza vigente en 26 de noviembre de 2007, que se adjuntaba, había sido derogada, y que se remitía también el Reglamento Municipal del Servicio Urbano de Autotaxi de Zaragoza (publicado en el B.O.P. de 8 de marzo de 2008), y copia de un informe emitido en 18 de febrero de 2009 por el Jefe del referido Servicio Jurídico (en rigor, se acompaña tan sólo una copia parcial del referido informe).

Sexto.- En virtud de sendos oficios de 14 de abril de 2009, el Servicio de Estudios y Defensa de la Competencia, dirigió nuevos requerimientos a la Asociación Provincial de Autotaxi de Zaragoza y al Servicio Jurídico de la Unidad de Servicios Públicos, del Ayuntamiento de Zaragoza, para que remitieran la documentación e información, respecto de las que el anterior requerimiento no había sido atendido, junto con otras complementarias que se les interesaba por primera vez.

La Asociación Provincial de Autotaxi de Zaragoza contestó a dicho requerimiento por medio de escrito de 22 de abril de 2009, al que acompañaba la documentación solicitada, pero cuidando de que en ello no aparecieran los nombres y apellidos, es decir, la identidad de las personas interesadas (que ocupaban cargos en la Asociación, o que habían asistido, como miembros de la misma, a la Asamblea gremial extraordinaria celebrada el 22 de noviembre de 2007), por entender que se trataba de datos personales, cuya cesión exigía el previo consentimiento de los interesados, conforme al artículo 11.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal; sin que la previsión contenida en el artículo 39.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio de Defensa de la competencia, legitime al Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón para formular tal requerimiento, al no concurrir ninguno de los supuestos de excepción a la obtención previa del citado requisito, que establece el apartado 2 del artículo 11 de dicha Ley de Protección de Datos de Carácter Personal.

Al mencionado escrito se acompaña, además, un informe emitido en 20 de abril de 2009 por el Letrado Don José Manuel Aspas Aspas sobre la referida cuestión; así como copia de la consulta que en 22 de abril de 2009 la propia Asociación elevó, acerca de la misma, a la Agencia Española de Protección de Datos, sin que conste en el expediente si dicha consulta ha sido respondida, ni en qué sentido.

Por su parte, el Servicio Jurídico de la Unidad de Servicios Públicos del Ayuntamiento de Zaragoza, contestó al referido requerimiento por medio de escrito de 8 de junio de 2009, con el que se facilita la información y documentación interesada, a través de un certificado del Secretario de la citada Corporación Local, acreditativo del Acuerdo adoptado por el Alcalde Accidental en 27 de noviembre de 2007 por el que se adscribió un cupo de 50 taxis, de forma rotatoria, al servicio de la parada de la Estación Intermodal, con el objetivo de que las necesidades de ésta se encontrasen cubiertas en todo momento; un documentado informe, emitido en 19 de diciembre de 2007 por el Jefe del Servicio Jurídico de la Unidad de Servicios Públicos de dicho Ayuntamiento, que ofrece argumentos sólidos en favor de la legitimidad del referido acuerdo, con una Addenda de la misma fecha; y un breve informe del Intendente-Jefe de la Unidad de Motoristas y Educación Vial de la Policía Local, expresivo de la forma en que tuvo lugar lo ordenado en el citado Acuerdo de 27 de noviembre de 2007.

Séptimo.- Con fecha 20 de noviembre de 2009 la Directora General de Política Económica del Departamento de Economía, Hacienda y empleo, del Gobierno de Aragón, dictó Resolución por la que, estimando que de la documentación obrante en el expediente, (particularmente, el Acta de la Asamblea de la Asociación celebrada en 22 de noviembre de 2007, en cuanto transcribe el debate sostenido en ella; y la Circular que la misma remitió a todos sus asociados en 26 de noviembre de 2007) se deduce la posibilidad de apreciar la concurrencia de indicios, racionales y suficientes, de la existencia de una conducta prohibida, que puede ser constitutiva de una recomendación colectiva, subsumible en el artículo 1, apartado 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en principio imputable a la propia Asociación Provincial de Autotaxi de Zaragoza, adoptó el Acuerdo de incoar procedimiento sancionador contra la referida Asociación por los hechos mencionados, “en la medida en que pueden ser constitutivos de infracción” tipificada en el citado precepto; concretar los hechos que motivan la incoación de este procedimiento “en los descritos en el apartado tercero de esta Resolución”, que hace referencia a la citada documentación, nombrar Instructor del procedimiento a Don Eloy Fernández Pérez-Aradros; y tener por interesado en el procedimiento sancionador incoado a la Asociación Provincial de Autotaxi de Zaragoza, a la que se concede un plazo de quince días para que pueda formular las alegaciones que estime convenientes.

Notificada esta Resolución a la Asociación Provincial de Autotaxi de Zaragoza, por ésta, con fecha 14 de diciembre de 2009, se formuló escrito de alegaciones, en el que se interesa el sobreseimiento del procedimiento y archivo del expediente, por las siguientes razones: 1) La denominada “recomendación colectiva”, adoptada en la asamblea de la Asociación de 22 de noviembre de 2007 y exteriorizada en la Circular de 26 de noviembre de 2007, no constituye una conducta colusoria, esto es, una actividad prohibida, en cuanto recomendación colectiva “que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de restringir, impedir o falsear la competencia en todo o en parte del mercado nacional”, tipificada por el artículo 1.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia; se trata más bien, en su opinión, de una decisión legítima adoptada por una organización empresarial en defensa del interés económico de sus asociados, en el marco de una negociación con el Ayuntamiento de Zaragoza, que culminó con el Acuerdo bilateral de 28 de noviembre de 2007, que se adjunta; y que, en todo caso, en cuanto decisión de no recoger pasajeros en la parada de la Estación Intermodal, tuvo una incidencia mínima en el status competitivo del mercado local, por cuanto tuvo tan sólo una

duración de seis horas el día 26 de noviembre de 2007, no fue seguida por todos los titulares de licencias de autotaxi y en la referida parada se atendió a todos los usuarios discapacitados que lo solicitaron; 2) La actividad económica del servicio de autotaxi (que califica de servicio público impropio), es un sector económico intervenido y reglamentado por la Administración Pública, en el que no existe libre competencia; 3) La Asociación no ha cometido infracción de norma alguna vigente en materia de Defensa de la Competencia (citando que el Ayuntamiento de Zaragoza, como consecuencia del Acuerdo bilateral a que había llegado con la Asociación en 28 de noviembre de 2007, derogó la ordenanza Municipal del Servicio de Autotaxi que había estado vigente en las fechas en que ocurrieron los hechos objeto de este expediente, y la sustituyó por el Reglamento del Servicio Urbano de Autotaxi, aprobado por Acuerdo plenario de 29 de febrero de 2008); 4) Los titulares de licencias municipales de autotaxi y las personas jurídicas empresariales en las que aquéllos se organizan, están sujetos a la potestad sancionadora de los Municipios que les otorgan el título habilitante de su actividad económica, y excluidos del ámbito subjetivo de aplicación de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas estatal y autonómica; y, 5) La infracción denunciada habría prescrito por haber transcurrido más de dos años, desde el 22 de noviembre de 2007, fecha en que se acordó por la Asociación la recomendación colectiva prohibida, como actividad colusoria, por el artículo 1 de la vigente Ley de Defensa de la Competencia.

Y en el mismo escrito de alegaciones se propone la práctica de determinadas pruebas, documentales y testificales; y, formalmente, la Asociación confiere su representación, en relación con todas las actividades relacionadas con este procedimiento sancionador, al Letrado matriculado en el R. e I. Colegio de Abogados de Zaragoza, Don José Manuel Aspas Aspas, cuyo Despacho en Zaragoza ya había sido señalado para recibir notificaciones dirigidas a la propia Asociación, y que era autor del informe sobre el alcance de la obligación de la Asociación de ceder los datos personales de sus asociados a terceros, aportado y unido a este expediente junto con el escrito de 22 de abril de 2009, mediante el cual la Asociación contestó al segundo requerimiento que el Servicio de Estudios y Defensa de la Competencia en 14 de abril de 2009.

Octavo.- Con fecha 10 de febrero de 2011, la Directora General de Política Económica del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, del Gobierno de Aragón, ordenó el cambio de Instructor de este procedimiento sancionador, designando al efecto, como Instructora, a Doña Ana Isabel Modrego Yagüe, lo que fue notificada a la Asociación Provincial de Autotaxi de Zaragoza, al siguiente día 15 de febrero de 2011.

La nueva Instructora del procedimiento, con fecha 1 de marzo de 2011 emitió un documentado informe jurídico al amparo de lo dispuesto en el artículo 50.4 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, en el que se analizan críticamente las alegaciones formuladas por la asociación a la que se dirige el procedimiento, ofreciendo una rigurosa argumentación jurídica, para acabar formulando las siguientes conclusiones: 1.- La conducta realizada por la Asociación Provincial de Autotaxi de Zaragoza de referencia, constituye una conducta que, por su escasas importancia, no es capaz de afectar de manera significativa a la competencia; 2) A dicha conducta no se aplican las prohibiciones recogidas en los artículos 1 a 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, conforme se dispone en el artículo 5 de la citada Ley, por lo que no procede imponer ninguna sanción; 3) Resulta procedente cerrar la fase de instrucción y redactar, sin más trámite, la propuesta de resolución obrante en el artículo 50.4 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, que se notificará a los interesados, para que en el plazo de quince días formulen las

alegaciones que tengan por convenientes; 4) La propuesta de resolución se remitirá al Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, acompañada de un informe, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.4 de la citada Ley; y 5) La resolución del procedimiento sancionador corresponde al Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 y en la disposición adicional octava, ambas de la referida Ley 15/2007, de 3 de julio.

Sin que la Instructora hubiera resuelto acerca de la admisión y, en su caso, práctica de las pruebas propuestas por la Asociación Provincial de Autotaxi de Zaragoza, la Directora General de Política Económica del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, del Gobierno de Aragón, en virtud de 7 de marzo de 2011, formuló propuesta de resolución, con base en el contenido del informe jurídico que la Instructora del procedimiento había emitido en 1 de marzo de 2011, en la que se propone resolver el mismo, "declarando la existencia de una conducta a la que, por su menor importancia, no se aplican las prohibiciones recogidas en los artículos 1 a 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la citada Ley y lo expresado en los precedentes fundamentos jurídicos, por lo que no procede imponer ninguna sanción"; y notificar esta propuesta de resolución al interesado, quien podrá formular las alegaciones que estime convenientes en el plazo de quince días, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.4 de la Ley 15/2007, de 3 de julio.

Notificada, en el mismo día 7 de marzo de 2011 la citada propuesta de resolución a la Asociación Provincial de Autotaxi de Zaragoza, por ésta se formuló escrito de alegaciones de fecha 30 de marzo de 2011, en el que se limitó a reiterar un resumen de argumentos que había invocado en su escrito de alegaciones de 14 de diciembre de 2009, expresando al propio tiempo su conformidad con la propuesta de resolución, y que, en caso de que la resolución que ponga fin al procedimiento se ajuste a la referida propuesta, la Asociación renuncia a la práctica de las pruebas que había propuesto en su escrito de alegaciones citado y a la celebración de vista.

Emitido nuevo informe por la Instructora del procedimiento administrativo, la Directora General de Política Económica del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón, de conformidad y a los efectos previstos en el artículo 50.5 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, emitió el oportuno informe que, con el expediente original completo, mediante oficio de 6 de abril de 2011, remitió a este Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

-I-

No ofrece duda la competencia de este Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón para resolver el presente procedimiento por aplicación de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades en materia de Defensa de la Competencia.

En efecto, los hechos concretos que han sido definidos inicialmente como conducta prohibida que pudiera ser constitutiva de la infracción de una recomendación colectiva, subsumible en el tipo descrito en el artículo 1, apartado 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, que entró en vigor al siguiente día 3 de septiembre de 2007, habrá de ser calificada en todo caso como una conducta que sin afectar a un ámbito superior al de la

Comunidad Autónoma de Aragón, ni al conjunto del mercado nacional, ciñe su efecto de alteración, al menos posible, de la libre competencia, al ámbito de dicha Comunidad Autónoma de Aragón.

Y esta conclusión se ve específicamente confirmada, por lo dispuesto en los artículos 13 de la Ley 15/2007, de 3 de julio; 3.a) del Decreto del Gobierno de Aragón 29/2006, de 24 de enero, por el que se crean y regulan los órganos de Defensa de la Competencia en Aragón; y 13 del Reglamento de Régimen Interno de este Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, aprobado por Resolución de la Presidencia del mismo de fecha 2 de febrero de 2007 (publicado en el B.O.A. núm. 28, de 7 de marzo de 2007).

-II-

En la tramitación de este procedimiento sancionador se han observado los principios que deben inspirarla, contenidos en la Sección 3ª, del Capítulo I, del Título IV, de la Ley 15/2007, de 3 de julio; así como, en principio, los trámites establecidos por los artículos 50 y 51 de la mencionada Ley, y en el Capítulo II, del Título II, del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, aplicable a la tramitación de este procedimiento, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria primera del mismo.

En rigor, sin embargo, se advierte que ha quedado sin resolver la admisión y, en su caso práctica, de las pruebas propuestas en el escrito de alegaciones articulado por la Asociación denunciada, por medio de su escrito de 14 de diciembre.

En la propuesta de Resolución que se eleva a este Tribunal, se hace referencia expresa a esta solicitud de práctica de pruebas, documentales y testificales, dando por supuesto que han sido inadmitidas por silencio administrativo, por estimar que eran irrelevantes e innecesarias, “para determinar el pronunciamiento del presente expediente, en atención a la calificación jurídica de los hechos que se expondrá a continuación”.

A pesar de que esta consideración constituye más bien un motivo en el que haber fundado una resolución expresa denegatoria de la admisión de tales medios de prueba.

Este Tribunal entiende, sin embargo, que, dada la calificación que la conducta a la que se refiere este procedimiento y, sobre todo, la precisión del escaso alcance de la alteración de la libre competencia que ha podido producir en el mercado local en que ha incidido, extremos a los que más adelante se hará referencia, la mencionada irregularidad procedimental carece de relevancia, máxime cuando la expedientada ha renunciado a la práctica de tales pruebas si la propuesta de resolución prospera en sus propios términos, por lo que en ningún caso habrá de afectar al contenido del pronunciamiento en que concluya esta Resolución.

Y lo mismo cabe afirmar de la insuficiente exigencia al denunciante de la aportación de la documentación que acreditase que, en el momento y acto de formular la denuncia, ostentaba la representación que alegaba de la UCA.

En el momento actual, el principio de economía procedimental y la citada irrelevancia de tales irregularidades, permiten prescindir de ellas y pronunciarse sobre el fondo de la cuestión planteada en este pronunciamiento.

Ello no obstante, este Tribunal se encuentra en la obligación de recordar al Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón y a los órganos que lo componen, que la tramitación reglamentaria del procedimiento sancionador debe ser siempre observada con estricto rigor, en cuanto cada trámite tiene su sentido en la norma, y en todo caso

constituye una garantía de la defensa de los derechos e intereses de la persona a la que se imputa la posible infracción a sancionar, y de respeto al principio de legalidad, que debe presidir todo procedimiento administrativo sancionador.

-III-

En relación a la conducta seguida por la Asociación Provincial de Autotaxi de Zaragoza, en los días 22 y 26 de noviembre de 2007, concretados en la propuesta de resolución y en los antecedentes de esta Resolución, este Tribunal muestra su conformidad, y hace suyos, los argumentos esgrimidos en la propuesta de resolución de 7 de marzo de 2011, en apoyo de la conclusión de que tal conducta debe ser calificada de infracción de la prohibición contenida en el artículo 1, apartado 1 de la Ley 15/2007 , de 3 de julio, de toda recomendación colectiva que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del territorio nacional, en cuanto conducta colusoria.

Porque la decisión adoptada por la asamblea de la Asociación Provincial de Autotaxi de Zaragoza celebrada en 22 de noviembre de 2007, por la que se recomienda a todos los asociados, entre otras, la medida de no acudir a la parada del Servicio de autotaxi sita en la Estación Intermodal de Zaragoza, como instrumento de presión para conseguir, del Ayuntamiento de Zaragoza, determinadas medidas en el Servicio, entre las que se encuentra la de restringir o retrasar el otorgamiento de nuevas licencias entre empresarios a este mercado constituye, al ser aplicada dicha decisión, una recomendación colectiva que puede producir el efecto de restringir la competencia en el mercado local de Zaragoza del sector de autotaxi, entre los empresarios que aspiren a desarrollar en él su actividad económica propia.

Estamos, en principio y a juicio de este Tribunal, ante una infracción muy grave, tipificada por el artículo 62.4.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio.

No cabe alegar que esta infracción, en cuanto conducta colusoria realizada en 22 de noviembre de 2007, había prescrito en el momento en que se decide la incoación de este procedimiento, en virtud de la Resolución de 20 de noviembre de 2009, notificada a la denunciada al siguiente día 26 de noviembre de 2009, por haber transcurrido ya el plazo de dos años que para la prescripción de las infracciones graves en esta materia establece el artículo 68, apartado 1 de la citada Ley 15/2007, de 3 de julio.

Y ello, por cuanto el apartado 3 del mismo precepto, establece literalmente que “La prescripción se interrumpe por cualquier acto de la Administración con conocimiento formal del interesado tendente al cumplimiento de la Ley y por los actos realizados por los interesados al objeto de asegurar, cumplimentar o ejecutar las resoluciones correspondientes”.

De forma que, en el caso que nos ocupa, habrá de atribuir eficacia interruptiva de la prescripción, tanto a los requerimientos que los órganos del Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón dirigieron a la Asociación denunciada, interesándola la remisión de determinados documentos e información, como a los escritos presentados por la Asociación requerida, aportando o intentado justificar la no aportación de aquéllos.

Tampoco resulta admisible el argumento aducido por la Asociación denunciada, relativo a la consideración de su conducta como una actividad económica empresarial de interés general y sometida a reglamentación e intervención administrativa en términos tales que no concurre competencia entre los titulares que practican dicha actividad.

Baste remitirse a los razonamientos contenidos al respecto en la propuesta de resolución antes mencionada, y al contenido del Informe evacuado por este Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, en enero de 2008, sobre "el marco regulatorio y la caracterización económica de la actividad de autotaxi en la Ciudad de Zaragoza, y sus implicaciones en la defensa de la libre competencia del sector", que expresamente se cita por la Instructora del procedimiento y por la Asociación denunciada, por lo que ahora se da por reproducido en su integridad.

En particular, conviene recordar que, como allí se afirmaba, el desempeño de la actividad de autotaxi supone, indudablemente, una participación en el mercado. El titular que desarrolle, o al que pueda imputarse las resultas económicas de esta actividad, merece necesariamente la consideración de empresa, al menos desde el punto de vista de la legislación antitrust. En este sentido, no estará de más recordar que, de acuerdo con cuanto advierte la Disposición Adicional cuarta de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, se entiende por empresa:

"Cualquier persona o entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación"

De acuerdo con esta noción de empresa, es "el hecho de ofrecer bienes o servicios en un mercado determinado lo que caracteriza la noción de actividad económica" (STJCE de 11 de julio de 2006, As. C-205/03 P, Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria, Caso FENIN) siendo además necesario que quien lleve a cabo tal actividad lo haga de forma independiente, tanto en sentido jurídico como económico (STJCE de 31 de octubre de 1974, As. 15/74, Caso Centrafarm) Por ello, es doctrina consolidada que el Derecho de la Competencia "es de aplicación a todos los operadores económicos en el mercado, cualquiera que sea su estatuto jurídico, tengan o no fines de lucro, y cualquiera que sea su campo de actividad económica autónoma, entendiendo por ello cualquier actividad de producción o intercambio no gratuito de bienes o servicios" (Resolución TDC de 10 de julio de 1990, Expt. 271/1990). Este criterio se ha seguido por el Tribunal de Defensa de la Competencia para el supuesto concreto de la actividad de autotaxi, considerando a los prestadores de tal servicio como "empresas" y, en consecuencia, aplicando la legislación protectora de la libre competencia en este sector (Resolución TDC de 29 de marzo de 2000, Expt. 452/1999).

-IV-

Sentada la conclusión que antecede, procede analizar si concurren los presupuestos de aplicación de la regla de mínimis, que hoy consagra el artículo 5 de la Ley 15/2007, de 3 de julio.

Conviene precisar que esta regla, que excluye del ámbito de aplicación de las normas que ordenan esta materia de Defensa de la libre competencia de los mercados, las conductas, calificables de colusorias o abusivas, pero que no producen una restricción sensible o significativa de la competencia, es decir, las conductas de menor importancia, no se recogen en el Tratado de la Comunidad Europea, que se limita a enumerar una lista ejemplificativa de comportamientos susceptibles de ser prohibidos como conductas colusorias o abusivas de posición dominante. Ha sido la jurisprudencia comunitaria, a partir de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 9 de julio de 1969 (caso, Völk c. Vervaeke), la que ha entendido que si un acuerdo no comporta, por su objeto, incidencia en el mercado o duración, una restricción natural y significativa de la competencia en un mercado determinado, no infringe el artículo 81.1 del T.C.E. Y a partir

de este cuerpo de doctrina jurisprudencial, y de las Comunicaciones emitidas por la Comisión Europea con competencia en la materia, aunque tengan carácter meramente orientativo, el artículo 5 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, ha venido a consagrar esta regla de minimis, disponiendo que "Las prohibiciones recogidas en los artículos 1 a 3 de la presente Ley no se aplicarán a aquéllas conductas que, por su escasa importancia, no sean capaces de afectar de manera significativa a la competencia. Reglamentariamente se determinarán los criterios para delimitación de las conductas de menor importancia, atendiendo, entre otros, a la cuota de mercado".

Con ello queda incorporada en nuestro ordenamiento jurídico la doctrina jurisprudencial comunitaria relativa a las conductas colusorias, si bien ampliando sus efectos a los abusos de posición dominante y al falseamiento de la libre competencia por actos desleales.

Por su parte, el vigente Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, ha cumplido el mandato legal de establecer los criterios para delimitación de las conductas de menor importancia en el Capítulo I de su Título I (artículos 1 a 3).

La cuota de mercado, como ordena el artículo 5 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, ha sido utilizado como criterio principal, pero no único, estableciendo un porcentaje máximo de cuota de mercado afectado diferente, según se trate de conductas entre empresas competidoras (10% como cuota de afección máxima) o no competidora (15% de cuota). Sin perjuicio de que como apuntaron tanto la jurisprudencia comunitaria como las Comunicaciones orientativas de la Comisión Europea, un acuerdo o recomendación que no alcance estos umbrales de afección, puede en ocasiones considerarse, no obstante, restrictivo de la competencia por razón de su objeto, como ocurre con los acuerdos que tienen por objeto la fijación de precios de venta de los productos a terceros; la limitación de la producción o las ventas; el reparto de mercados o clientes. Y así se recoge y desarrolla con detalle propio de la naturaleza de la norma, en el artículo 2 del Reglamento de Defensa de la Competencia.

En fin, la cuota de mercado no es el único criterio. Como había declarado la jurisprudencia, no sólo comunitaria, sino también la emanada del Tribunal de Defensa de la Competencia español, antes de la entrada en vigor de la Ley 15/2007, de 3 de julio, cabe atender a otros criterios cuantitativos o cualitativos, como las modalidades de restricción de la competencia, y la extensión en el espacio y en el tiempo, de los efectos del acuerdo. En concreto, el criterio de la limitación temporal se ha contemplado en las Resoluciones del TDC de 30 de enero de 1991 y 18 de febrero de 1999, entre otras.

Aplicando estos criterios a la conducta mantenida por la asociación expedientada, dadas sus características de referirse a una sola estación de autotaxi, de haber sido observada con cierta flexibilidad y sin carácter absoluto, y, sobre todo, haberse aplicado la medida de presión tan sólo en media jornada del día 26 de noviembre de 2007 (la información de la Policía Local permite estimar que tal medida no se mantuvo el siguiente día 27; y el conflicto se resolvió en virtud del denominado Acuerdo Bilateral de 28 de noviembre de 2007), procede concluir que dicha conducta, por su menor importancia y la naturaleza de su objeto, se halla excluida de las prohibiciones contenidas en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, y, en consecuencia, no constituye infracción sancionable, por lo que procede prestar conformidad a la propuesta formulada por la Dirección General de Política Económica del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo del Gobierno de Aragón.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación, el **TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN,**

HA RESUELTO:

PRIMERO.- Declarar que la conducta realizada por la Asociación Provincial de Autotaxi de Zaragoza, al adoptar los acuerdos asamblearios de 22 de noviembre de 2007 y difundir y aplicar la Circular de 26 de noviembre de 2007, por su menor importancia y aunque calificable de colusoria, no se encuentra comprendida en el ámbito objetivo de aplicación de las prohibiciones establecidas en los artículos 1 a 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 de la misma Ley, y 1 a 3 del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero.

SEGUNDO.- Declarar que, en consecuencia con lo anterior, la referida conducta de la Asociación Provincial de Autotaxi de Zaragoza no es constitutiva de infracción sancionable de la normativa vigente en materia de Defensa de la Competencia; por lo que procede dar por terminado el procedimiento y decretar el archivo del expediente.

Notifíquese esta Resolución, en forma reglamentaria, a los interesados en este procedimiento y a la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.