

CONSEJO DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

RESOLUCIÓN S/09/2026, AUTOTURISMO ESTEPONA

Pleno

D. Juan de Dios del Pino Cabello, Presidente del Consejo

D. José Ignacio Castillo Manzano, Vocal primero del Consejo

D. Eugenio Benítez Montero, Secretario del Consejo

El Consejo de la Competencia de Andalucía (en adelante, CCA), en su sesión de fecha 2 de junio de 2026, válidamente constituido con la composición anteriormente expresada, y siendo ponente D. José Ignacio Castillo Manzano, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente ES-03/2024 AUTOTURISMO ESTEPONA, por presuntas conductas anticompetitivas contrarias a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC).

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fecha 14 de julio de 2023, tuvo entrada en el registro de esta Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (en adelante, ACREA), escrito de denuncia de D. AAA, en su condición de usuario del servicio de taxis, por supuestas conductas contrarias a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC) por parte de la Unión Local Auto-Turismo Estepona (en adelante, Asociación) de control de la oferta de servicios de taxi. En particular, las conductas denunciadas consistirían en limitaciones o controles de la actividad de los asociados relacionados con los servicios concertados de taxis y de actividades complementarias que podrían ser constitutivas de conductas anticompetitivas al limitar o condicionar el desarrollo profesional de los integrantes de la Asociación, así como la imposibilidad de doble afiliación.

Segundo.- Una vez cumplimentados los trámites de asignación de expedientes en cumplimiento 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 (en adelante, Ley 1/2002), y reconocida la





competencia de esta ACREA para conocer del asunto, mediante escrito de la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) de 10 de noviembre de 2023, el Departamento de Investigación (en adelante, DI), acordó, con fecha 1 de abril 2024, llevar a cabo una información reservada. Esta información reservada tenía por objeto conocer, en lo posible, la realidad de los hechos denunciados y determinar si pudieran existir indicios de infracción, configurándose esta fase como diligencia previa a la incoación del correspondiente expediente, si procediese, en su caso.

Tercero.- Con fecha 1 de abril de 2024, tuvo salida un requerimiento de información y documentación dirigido a la Asociación, en el que se solicitaba lo siguiente (folios 27 y 28):

1. *“Estatutos de la Asociación y Reglamento Interno, en su caso. Deberán indicar en ambos fecha de aprobación y vigencia. En el supuesto de modificaciones deberán aportar las mismas indicando el periodo de vigencia.”*
2. *Actas de asambleas y/o del órgano de administración donde se haya debatido y/o regulado sobre los servicios procedentes de determinados hoteles.*
3. *Procedimientos de expulsión tramitados con motivo de la doble afiliación en otra asociación.”*

Cuarto.- Con fecha 18 de abril de 2024, la Asociación presenta escrito de contestación al requerimiento, aportando diversa documentación (folios 31 a 73).

En dicho escrito se indica:

“SEGUNDO.- Que se unen al presente escrito los siguientes documentos:

- 1.- *Estatutos de la Asociación.*
- 2.- *Reglamento de Régimen Interno.*
- 3.- *Acta de la Asamblea General Extraordinaria en la que se aprobó la modificación o supresión de algunos artículos del reglamento Interno y certificado.*
- 4.- *El Reglamento Interno con las modificaciones acordadas.*

TERCERO.- No se ha debatido o regulado sobre servicios procedentes de hoteles ni en las asambleas ni en las reuniones del órgano de administración porque los servicios a los hoteles se realizan a través de las paradas que existen en la mayoría de los mismos por cercanía en ese momento, como el resto de los servicios.

No se ha tramitado en la Asociación ningún procedimiento de expulsión con motivo de doble afiliación en otra asociación.”

Quinto.- Tras el análisis de los documentos y de las actuaciones de averiguación realizadas, y dados los indicios racionales de la existencia de una posible infracción del artículo 1 de la LDC, con fecha 6 de agosto de 2024, el Departamento de Investigación (en adelante, DI) acordó la incoación de expediente sancionador contra la UNION LOCAL DE AUTO TAXI DE ESTEPONA. En concreto, la



supuesta infracción del artículo 1 de la LDC lo sería por conductas consistentes en el establecimiento de limitaciones o controles de la actividad de los asociados relacionados con los servicios de taxi, por parte de la Asociación, así como la prohibición de doble afiliación.

En el citado acuerdo de incoación de expediente sancionador, que quedó registrado con el número ES-03/20242, se ordenó incorporar al expediente lo actuado en el marco de la información reservada, y se declararon como partes interesadas en el mismo a la UNION LOCAL DE AUTO TAXI DE ESTEPONA y a la Dirección de Competencia de la CNMC, que así lo había solicitado en aplicación de la posibilidad prevista en el artículo 5.Tres de la Ley 1/2002 (folios 74 a 77).

El acuerdo de incoación fue notificado el día 8 de agosto de 2024, a la Asociación incoada (folios 78 a 80) y a la Dirección de Competencia de la CNMC (folio 81 a 83).

Sexto.- De acuerdo con lo previsto en el artículo 50.3 de la LDC, con fecha 4 de noviembre de 2024 fue dictado el Pliego de Concreción de Hechos (en adelante, PCH).

El PCH fue notificado a los interesados, UNION LOCAL DE AUTOTURISMO DE ESTEPONA y la CNMC, el 5 de noviembre de 2024. (Folios 116 a 118).

Séptimo.- Con fecha 11 de diciembre de 2024 se adoptó por el DI de la ACREA Acuerdo de cierre de la fase de instrucción, previa admisión de los documentos aportados por la UNION LOCAL DE AUTOTURISMO DE ESTEPONA y la inadmisión de las pruebas propuestas. La notificación de dicho Acuerdo se notificó a todos los interesados en el expediente, como establece el artículo 33.1 del RDC.

Octavo. - Con fecha 16 de enero de 2025 el DI notifica a las partes la Propuesta de Resolución.

Noveno.- Con fecha 20 de enero de 2025 el director del DI firma el informe- propuesta de Resolución y remite el asunto al CCA.

Décimo.- Con fecha 6 de abril de 2026 se adopta por el CCA Acuerdo de requerimiento de información a UNION LOCAL DE AUTOTURISMO DE ESTEPONA para que aporte información de su volumen de negocios total del ejercicio 2025.

Décimo primero.- Con fecha 27 de abril de 2026, en contestación al requerimiento efectuado, la UNION LOCAL DE AUTOTURISMO DE ESTEPONA remitió a este Consejo la información relativa a las cuentas de 2025, que se incorpora al expediente por el CCA mediante diligencia reanudándose así el cómputo del plazo máximo para resolver conforme a lo dispuesta en la citada diligencia.



II. HECHOS PROBADOS

1. LAS PARTES

En este expediente tienen la condición de partes interesadas la Dirección de Competencia de la CNMC y Unión Local de Autoturismo de Estepona.

A continuación, se incluye un resumen de los aspectos más significativos de cada una de ellas:

1.1. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

La CNMC, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC) es un organismo público dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada y actúa, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con autonomía orgánica y funcional y plena independencia del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de los agentes del mercado.

Conforme al artículo 5.1.c) de la LCNMC, tiene, entre otras funciones, la de aplicar lo dispuesto en la LDC, en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia, sin perjuicio de las competencias que correspondan a los órganos autonómicos de defensa de la competencia en su ámbito respectivo y de las propias de la jurisdicción competente.

Son órganos de gobierno de la CNMC, según el artículo 13 de la LCNMC, el Consejo y la Presidencia. Además, cuenta con cuatro Direcciones de instrucción, entre las que se halla, conforme a lo previsto en el artículo 25.a) de la LCNMC, la Dirección de Competencia, a la que le corresponderá la instrucción de los expedientes relativos a las funciones previstas en el artículo 5 de la Ley.

Asimismo, según establece la disposición adicional quinta de la Ley, la CNMC ha asumido las atribuciones que la normativa asignaba con anterioridad a la CNC. Por ello, la CNMC, al objeto de procurar la aplicación uniforme de la LDC, puede comparecer en calidad de interesada en los procedimientos administrativos tramitados por los órganos de defensa de la competencia de las Comunidades Autónomas, a tenor de lo dispuesto en el artículo 5. Tres de la Ley 1/2002.

1.2. Unión Local Auto-Turismo de Estepona

La Unión Local de Autoturismo de Estepona es una asociación sin ánimo de lucro constituida el 14 de noviembre de 1980, por tiempo indefinido, al amparo de la Ley 19/1977, de 1 de abril sobre la regulación del Derecho de Acción Sindical. El CIF de la entidad es G29586617 (folio 37).

Su ámbito territorial, dentro del cual desarrolla su actividad, es local según establece el artículo 3 de sus Estatutos, y su domicilio social radica en la localidad de Estepona (Málaga).

La Asociación se rige por los Estatutos, sus reglamentos de régimen interior y las normativas



establecidas en las leyes.

De acuerdo con el artículo 6 “Representará la totalidad de los intereses profesionales colectivos de los afiliados a ella, en cuanto a sus actividades específicas.”

Asimismo, en su artículo 2 se dispone: *“Son principios inspiradores de la naturaleza y actuación de esta Unión Local, su carácter libre y democrático, su voluntad unitaria, funcionamiento de base asamblearia y carácter reivindicativo, autónomo y económicamente independiente respecto a la administración pública, asociaciones políticas, sociales, profesionales o de cualquier tipo, (...)”*

Respecto a la afiliación a la Asociación, en su artículo 3 se indica que: *“La Unión Local afiliará a todos los que lo soliciten por escrito y cuyas actividades consistan en la explotación de vehículos de la clase denominada Auto-Turismo, en Estepona; ámbito territorial al que se circunscribe esta Unión Local.”* Y en artículo 9 se indica: *“Son miembros de la Unión Local, quienes libremente lo soliciten con la única condición de ser adjudicatarios de Licencia Municipales de servicio público de vehículos ligeros de alquiler denominados Auto-Turismo, en las condiciones que señala el artículo 3º de los Estatutos.”*

La Asociación tiene como principales fines (artículo 7 de los Estatutos), los siguientes:

“Serán fines básicos de esta Unión Local:

(...)”

D) Establecer y facilitar servicio de interés común a los afiliados, bien en forma directa o pactando con otras entidades similares, si ello conviniere a los intereses de sus afiliados. (...).”

Respecto a sus órganos de gobierno y forma de administración, de acuerdo con el artículo 17 de los Estatutos, los órganos de gobierno de la Asociación son: Asamblea General y Junta Directiva.

- *La Asamblea General.*

Órgano máximo de gobierno y representación, integrada por todos los miembros de la misma en pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones.

Está constituida por la autoridad de los miembros integrados en la Asociación. La Asamblea General, debidamente convocada, es competente para tratar cualquier asunto que afecte a la Asociación, y de modo exclusivo son de su competencia las siguientes materias:

“A).-Aprobar y reformar los Estatutos y Reglamentos y demás normas sobre funcionamiento de la Unión Local.

B).- Adoptar acuerdos en relación con la representación, gestión y defensa de los intereses de los afiliados sin perjuicio de que pueda delegarse dicha facultad en la Junta Directiva a los efectos de realizar los que sean de su competencia.

C)- Crear comisiones de trabajo para asuntos especiales que, en cada momento, puedan necesitarse.



D).- Adoptar acuerdos relativos a la comparecencia ante Organismos Políticos.

E).- Adoptar acuerdos relativos para la interposición de toda clase de recursos a fin de defender en forma adecuada y eficaz los intereses profesionales a su cargo.

F).- Adoptar acuerdos para compra de bienes de equipo, apertura de talleres tiendas cooperativas, etc.

G).- Aprobar los programas y planes de actuación.

H).- Elegir de los para la Junta Directiva, y fijar la cuota.

I).- Conocer y aprobar la gestión de la Junta Directiva y fijar las cuotas.

J).- Aprobar los presupuestos y liquidaciones de cuentas.

K).- Aprobar la memoria anual de actividades, estableciendo los planes y proyectando los mismos para que redunden en beneficio de los encuadrados.

L).- Aprobar la admisión de nuevos afiliados propuestos por la Junta Directiva.

M).- Sancionar las propuestas de expulsión temporal o definitiva de los afiliados presentadas por la Junta Directiva.”

La adopción de los acuerdos se realizará por simple mayoría de votos de los afiliados presentes, excepto cuando se trate de modificación de Estatutos o disolución de la Asociación, para lo que se requerirá mayoría cualificada de dos tercios de los afiliados a la Unión Local.

Las votaciones serán por escrito y mediante voto secreto, salvo cuando la mayoría absoluta sea manifiesta.

Las asambleas se reunirán con carácter ordinario dos veces al año.

- *La Junta Directiva.*

Es el órgano permanente de carácter ejecutivo y de representación de la Asociación. Su mandato es de dos años, pudiendo ser sus miembros reelegidos (artículo 25).

Entre sus facultades se encuentran:

“A) Realizar y dirigir las actividades de la Unión Local. (...)

N) Ejercer la potestad disciplinaria e instruir expedientes contra afiliados por incumplimiento de estos Estatutos o de acuerdos tomados por la Asamblea General con suspensión provisional del afiliado y proposición a la Asamblea de la sanción que proceda.”

La Junta directiva está integrada por Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero, Interventor y tres vocales. Se reúne con carácter ordinario una vez al mes, y con carácter extraordinario cuando lo decida el Presidente o lo soliciten la tercera parte de sus miembros.



2. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO DE REFERENCIA

2.1. Naturaleza de los servicios de auto-taxi

El Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón definió la actividad de auto-taxi como *“una suerte de transporte individualizado por ser **un transporte discrecional¹ de viajeros de carácter urbano, y en su caso, interurbano**, que se desarrolla mediante el empleo de un turismo, tradicionalmente en nuestro Derecho **sujeto a un régimen de previa autorización administrativa (licencia)**, sin que esté predeterminado su horario e itinerario².”*

Los taxis son turismos³ que prestan servicio de transporte de pasajeros de un punto a otro de un centro urbano o entre distintos municipios.

De acuerdo con el Dictamen del Consejo de Estado sobre el Proyecto de Reglamento del Taxi de la Comunidad de Madrid, de 21 de julio de 2005,⁴ la prestación del servicio de auto-taxi *“es una actividad privada dirigida al público y de un marcado interés general, calificada doctrinal y jurisprudencialmente unas veces de servicio público virtual o impropio y otras veces de servicio privado de interés público, que requiere una autorización administrativa (Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, artículo 41.6) no meramente policial sino de funcionamiento (Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1988 y de 9 de marzo de 1988, entre otras) que las asemeja en parte a las concesiones, pero que no las sujeta al régimen de éstas”.*

Continúa el Consejo de Estado, en relación con la naturaleza del servicio afirmando que: *“la indicada naturaleza del servicio de los auto-taxis y de su licencia comporta que no les sea trasladable, sin más, el régimen y las categorías propias del servicio público y de la relación concesional. Antes, al contrario, el carácter privado de la actividad implica que la Administración sólo puede intervenir imponiendo obligaciones, estableciendo requisitos, limitaciones y prohibiciones y articulando un sistema sancionador si está específicamente habilitada para ello en una norma de rango legal, de conformidad con los criterios sentados reiteradamente por el Tribunal Constitucional.”*

Por su parte, el artículo 1 de la Ordenanza Municipal del Servicio Urbano de Transporte Público Discrecional de Viajeros en Automóviles de Turismo de Estepona, establece por Objeto de la misma:

¹ Sobre el concepto de transporte discrecional: La legislación estatal básica reguladora de los transportes terrestres, clasifica los transportes de viajeros por carretera en públicos y privados. Son transportes públicos aquéllos que se llevan a cabo por cuenta ajena mediante retribución económica. Dentro de los mismos, a su vez, se distinguen, por un lado, los transportes regulares y por otro, los discrecionales que a diferencia de los primeros se llevan a cabo sin sujeción a itinerario, calendario, ni horario preestablecido.

² “Informe sobre el marco regulatorio y la caracterización económica de la actividad de auto-taxi en la ciudad de Zaragoza, y sus implicaciones en la defensa de la libre competencia en el sector” (enero de 2008).

³ De acuerdo con lo establecido en el artículo 14.1 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía, se trata de *“automóviles de turismo de hasta nueve plazas, incluido el conductor,”* si bien, de acuerdo con el apartado siguiente del mismo artículo, por regla general son de cinco plazas incluido el conductor.

⁴ Vid Dictamen completo en la siguiente dirección web:

http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos_ce/doc.php?coleccion=ce&id=2005-1272



“Artículo 1. Objeto de la ordenanza

La presente ordenanza tiene por objeto regular el servicio de transporte público urbano de viajeros en automóviles de turismo en el término municipal de Estepona, de conformidad con lo establecido en la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros de Andalucía y el Decreto 35/2012, de 21 de Febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo.

La presente ordenanza completará las disposiciones legales vigentes que afecten el servicio.”

Por su parte, como definiciones se indica:

“Artículo 2. Definiciones

Los servicios a que se refiere esta ordenanza se establecerán bajo la modalidad de vehículos de autotaxi, que prestan servicios en el término municipal de Estepona.

A los efectos de esta ordenanza, se entiende por:

- a) Servicios de taxi: Servicio de transporte público discrecional de viajeros en automóviles de turismo de hasta nueve plazas de capacidad, incluida la persona que conduce; y que se retribuye mediante el pago de un precio, denominado tarifa.*
- b) Servicio urbano de taxi: Servicio de taxi prestado dentro del término municipal de Estepona.*
- c) Servicios interurbanos de taxi: Los no comprendidos en la definición de la letra b).*
- d) Licencia: Autorización otorgada para la prestación del servicio urbano de taxi como actividad privada reglamentada.*
- e) Autorización de transporte interurbano: Autorización otorgada de conformidad con la normativa estatal para la prestación del servicio público interurbano de taxi.*
- f) Titular: Persona autorizada para la prestación de servicio de taxi.”*

Y se determinan los siguientes principios:

“Artículo 3. Principios

El ejercicio de la actividad del servicio de taxi se sujeta a los siguientes principios:

- a) La intervención administrativa, fundamentada en la necesaria garantía del interés público para la consecución de un nivel óptimo de calidad en la prestación del servicio.*
- b) La universalidad, igualdad y no discriminación, la accesibilidad, la continuidad y regularidad del servicio, precio adecuado a los costes del mismo, y el respeto de los derechos de los usuarios.*
- c) La promoción, en colaboración con las asociaciones del sector, de la progresiva implantación de las innovaciones tecnológicas más indicadas, con el fin de mejorar las condiciones de prestación y seguridad de los servicios de taxi.”*



Por tanto, no puede calificarse el servicio de auto-taxi como un servicio público, lo que supone que no habría titularidad pública de la prestación de esta actividad económica, y, en consecuencia, el desempeño de la actividad de auto-taxi supone una participación en el mercado, de tal forma, que el titular de la licencia que desarrolle, o pueda obtener el resultado de la actividad en el supuesto de contar con conductores asalariados, debe ser calificado como operador económico desde el punto de vista de la legislación sobre Defensa de la Competencia. Así, la Disposición Adicional Cuarta de la LDC considera que 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.”

2.2. Distintas modalidades del servicio

De acuerdo con el Informe de la OCDE⁵ *“Policy Roundtables. Taxi Services: Competition and Regulation 2007”* el mercado del taxi puede subdividirse en tres segmentos: el servicio de taxi en paradas⁶, el servicio de taxi circulando en la calle y el servicio de taxi por solicitud telefónica. Dentro de este último segmento habría que incluir además otros sistemas de reserva mediante la utilización de nuevas tecnologías (correo electrónico, aplicaciones móviles, páginas web, entre otras).

En relación con el último segmento de los citados, es preciso tener en consideración, siguiendo lo establecido en el estudio publicado recientemente por la Autoridad Catalana de la Competencia⁷, que los servicios prestados por empresas de alquiler de vehículos con conductor (en adelante, VTC) estarían compitiendo con los tradicionalmente ofrecidos por los taxistas, siendo sustituibles.

Debe resaltarse, además de otras consideraciones propias de los VTC en servicios interurbanos en relación con los servicios de taxi, que estos últimos tienen precios regulados, considerados como máximos, a diferencia del servicio de VTC, cuyo precio es establecido por el oferente.

Sin embargo, en los segmentos primero y segundo, en virtud de la normativa reguladora que les es de aplicación, las empresas de VTC no podrían realizar actividad alguna. Además, su importancia en dicho mercado sería residual, al estar limitada la autorización de cada una de estas empresas a la existencia de 30 autorizaciones interurbanas de taxis⁸.

A esta caracterización tradicional del sector del taxi, hay que unir la creciente introducción de una serie de avances tecnológicos que se encuentran directamente relacionados con aplicaciones informáticas vinculadas a servicios móviles que permiten localizar taxis o cualquier tipo de vehículo

⁵ Vid informe completo en la siguiente dirección web:
<http://www.oecd.org/dataoecd/49/27/41472612.pdf>

⁷ Estudio denominado *“Reflexiones procompetitivas sobre el modelo regulador del taxi y del arrendamiento de vehículos con conductor”*, publicado el 14 de diciembre de 2012 disponible en la siguiente dirección:
http://www20.gencat.cat/docs/economia/80_ACCO/Documents/Arxius/Actuacions/Reflexiones%20Taxi_VTC_ESP.pdf

⁸ Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la cual se desarrolla la sección segunda del Capítulo IV del Título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres aprobados por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, modificada por la Orden FOM/3203/2011, de 18 de noviembre.



de transporte de viajeros, contratar sus servicios, conocer el recorrido por el que se desarrollará el trayecto, así como el precio, la forma de pago, además de características del vehículo con el que se llevará a cabo el servicio y la valoración realizada por otros usuarios sobre el conductor que previsiblemente va a cubrir la demanda. La irrupción de estas innovaciones tecnológicas supone la alteración de los anteriormente citados segmentos del mercado, llegándose a producir una hibridación entre el modelo de precontrato y la forma de contratación directa en la calle, dado que estos mecanismos suelen ser muy rápidos, incluso más rápidos que parar un taxi en la calle.

Por otro lado, debe hacerse mención a los “servicios especiales” o “servicios concertados”, que por la especificidad de su demanda bien podrían ser considerados como un posible mercado separado, distinto de los segmentos ya mencionados, no obstante, dado que pueden tratarse de prestaciones de muy diverso tipo sería difícil una delimitación exacta del mismo.

El mencionado artículo 44 del Reglamento andaluz del taxi, que tiene por título “Concertación previa de servicios” ofrece una lista abierta de servicios que se considerarán concertados.

Como su propio nombre indica, son servicios que por sus características se contratan con carácter previo a la prestación de los mismos. Algunas notas que motivarían su contratación anticipada son:

- Una cierta periodicidad en la utilización de los servicios, llegando incluso en el caso del transporte escolar a configurarse como un transporte de carácter regular, muy distinto al carácter discrecional propio del taxi.
- Unas necesidades especiales tanto de atención prioritaria como de gestión y cobro de las facturas. Son contratos que dan lugar a la prestación de servicios por cuenta de diferentes solicitantes, no estando esas carreras abonadas por el pasajero sino por un tercero.

2.3. Mercado geográfico

Una vez abordado el mercado de servicio, resulta necesario hacer alguna puntualización en relación con el ámbito territorial en que se producen los hechos investigados en el presente expediente sancionador.

En primera instancia, se considera que el mercado geográfico de referencia ha de circunscribirse al término municipal de Estepona, por disponer todos sus asociados de licencia municipal concedida para prestar el servicio de auto-taxi en el municipio de Estepona, y por ser en dicha localidad donde se ubicaría el punto de referencia en el inicio y llegada de los trayectos de los servicios objeto de este expediente. El ámbito territorial de actuación de la Asociación que se establece en los Estatutos es local (artículo 3 de sus Estatutos).

2.4. Sobre el funcionamiento del mercado del taxi en Estepona



2.4.1. Sobre la demanda de servicios

En relación con la **demanda de servicios**, según los últimos datos publicados del padrón municipal, con datos de la población a 1 de enero de 2023, Estepona contaba con 76.975 habitantes. Dicha población ha ido aumentando a lo largo de los últimos años, en 2019 ascendía a 68.286 habitantes y en 2014 en 66.566 habitantes. Asimismo, al ser una población turística, el número de residentes en la temporada de verano se incrementa significativamente.

El término municipal tiene una extensión total de 137,5 km².

El municipio es destino de vacaciones de carácter nacional e internacional, con una alta concentración en verano, al estar enclavado en plena Costa del Sol.

El aeropuerto más cercano se encuentra en la localidad de Málaga, a 84 Km.

Asimismo, dispone de Puerto deportivo, “Situado en Estepona (Málaga), el Puerto Deportivo de Estepona se encuentra próximo al centro de la localidad. Tiene 447 amarres de hasta 35 metros de eslora. Las instalaciones ofrecen numerosos servicios, desde electricidad, agua y aseos hasta Internet inalámbrico, así como cualquier tipo de aprovisionamiento u otra necesidad que puedan precisar los clientes.

Se gestionan igualmente locales comerciales, la mayoría de ellos ocupados en la actualidad por restaurantes de cocina internacional y mediterránea y locales de copas. De forma semanal, Marina del Mediterráneo Estepona organiza un mercadillo de artesanía de gran arraigo en el municipio y elevado atractivo turístico.

Estepona es una ciudad típicamente andaluza con peculiares tradiciones tanto marineras como camperas. El municipio ha sabido incorporar un ambiente turístico muy personal que ha hecho de ella uno de los puntos más atractivos de la Costa del Sol.

Estepona se encuentra dotada de magníficos restaurantes, destacando entre su gastronomía la sorprendente variedad de sus pescados del día que se pueden saborear en los típicos bares y tabernas que prodiga la tierra andaluza. Más de 20 kilómetros de playas de fina arena se extienden bajo el sol mediterráneo. Toda la información turística sobre Estepona la puede encontrar en la web municipal de Turismo”.⁹

2.4.2. Sobre la oferta de servicios y las barreras a la entrada

En relación con la **oferta de los servicios** de taxi en Estepona, como ya se ha mencionado anteriormente se trata de un mercado contingentado, en el que, en virtud de la normativa aplicable, existen 85 licencias de auto-taxi, (a 11 de julio de 2023, el número de titulares de licencias que pertenecían a la asociación era de 80, folio 3)¹⁰. La necesaria obtención de la licencia municipal (ya sea

⁹ Puerto Deportivo de Estepona (marinasmediterraneo.com)+

¹⁰ Según informa el denunciante en escrito de denuncia.



mediante su obtención directamente del Ayuntamiento o mediante el traspaso de una licencia ya existente) constituye por tanto la principal barrera de entrada al sector.

En la actualidad, Málaga cuenta con un total de 2689 permisos para VTC, una cifra que ha ido en aumento año tras año.¹¹

2.4.3. Otras cuestiones sobre la competencia en el sector

Por último, debe señalarse, que, por ser un servicio especialmente reglamentado, la competencia dentro del mercado presenta unas notas muy características. La contingentación del número de licencias, la homogeneidad del producto ofrecido y la existencia de unos precios tasados (salvo los trayectos interurbanos donde las tarifas son máximas), contribuyen a que el índice de competencia en el sector sea relativamente escaso. Resulta, por ello, de vital importancia la independencia en el comportamiento de los operadores económicos presentes, para que éstos no introduzcan restricciones adicionales a las ya existentes, que acabarían con la competencia entre los profesionales del sector.

2.5. Tarifas

La prestación del servicio de autotaxi se llevará a cabo con arreglo a las tarifas establecidas en cada caso por el órgano competente.

2.5.1. Trayectos urbanos

Señala el artículo 58.2 del Reglamento andaluz del taxi que les corresponde a los Ayuntamientos establecer las tarifas para los servicios urbanos con sujeción a lo dispuesto en la normativa vigente en materia de precios autorizados¹², previa audiencia de las asociaciones representativas del sector del autotaxi y de las personas consumidoras y usuarias, así como de las organizaciones sindicales con representación en su territorio.

¹¹ Licencia VTC Málaga: Guía Completa Mejorada 2024 (licenciasvtc.es)

¹² En nuestra Comunidad Autónoma, el procedimiento para la autorización de estos precios se encuentra previsto actualmente en el Decreto 365/2009, de 3 de noviembre, por el que se regulan los procedimientos administrativos en materia de precios autorizados de ámbito local en Andalucía. En este sentido, el mencionado Decreto 365/2009, en su artículo 2, precisa que son precios autorizados de ámbito local las tarifas aprobadas por los órganos competentes de las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma relativas a los servicios de “transporte urbano de viajeros en automóviles de turismo” (esto es, el servicio de taxi), conforme al artículo 14 y siguientes de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes.



2.5.2. Trayectos interurbanos

Compete a la Comunidad Autónoma la fijación de tarifas de obligado cumplimiento para los transportes interurbanos de viajeros en vehículos de turismo que se desarrollen íntegramente en su territorio.

El establecimiento del marco tarifario obligatorio de aplicación a los servicios interurbanos de transporte público discrecional de viajeros por carretera, llevados a cabo por vehículos provistos de autorización administrativa de la clase VT, que se desarrollen íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como a los que se inicien en dicho territorio, sea cual fuere el lugar en que finalicen está regulado en la Orden de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, de 5 de abril de 2022, por la que se establece el Régimen Tarifario de los Servicios Interurbanos de Transporte Público Discrecional de Personas Viajeras por Carretera en Vehículos de Turismo.¹³

Tarifas máximas de aplicación de los servicios interurbanos de transporte público discrecional de viajeros por carretera en vehículos de turismo														
Tarifa 1/7	2011	2012 (1)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bajada de Bandera*							3	3,05	3,12	3,18	3,27	3,27	3,41	3,51
Precio por kilometro recorrido o fracción	0,53	0,56	0,57	0,58	0,58	0,58	0,58	0,59	0,6	0,61	0,63	0,63	0,66	0,68
Mínimo de percepción	2,92	3,06	3,13	3,17	3,14	3,13	3,13	3,18	3,25	3,32	3,42	3,42	3,56	3,67
Precio por hora de espera	13,38	14,02	14,36	14,56	14,44	14,38	14,37	14,6	14,92	15,22	15,67	15,67	16,33	16,82
Precio por fracción cada 15 minutos de espera	3,34	3,5	3,58	3,63	3,6	3,59	3,59	3,65	3,73	3,81	3,92	3,92	4,08	4,2
Tarifa 2/8	2011	2012 (1)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bajada de Bandera*							1,5	1,52	1,55	1,58	1,63	1,63	1,7	1,75
Precio por kilometro recorrido o fracción	0,64	0,67	0,69	0,7	0,69	0,69	0,69	0,7	0,72	0,73	0,75	0,75	0,78	0,8
Mínimo de percepción	2,92	3,06	3,13	3,17	3,14	3,13	3,13	3,18	3,25	3,32	3,42	3,42	3,56	4,4
Precio por hora de espera	16,06	16,84	17,24	17,48	17,34	17,27	17,26	17,54	17,93	18,29	18,83	18,83	19,62	20,21
Precio por fracción cada 15 minutos de espera	4,01	4,21	4,31	4,37	4,34	4,32	4,32	4,38	4,48	4,57	4,71	4,71	4,91	5,06

(1) Entrada en vigor de las tarifas el 1 de septiembre de 2012

* La bajada de bandera operará únicamente en los servicios con una distancia entre origen y destino inferior a 12 kilómetros.

Fuente: Orden y Resoluciones de tarifas 2011-2024. ¹⁴

En cualquier caso y como señala dicha Orden en su artículo 2, sobre la posibilidad de acuerdo entre las partes, establece que las tarifas reguladas en la Orden tienen el carácter de máximas y “*podrán ser susceptibles de ser minoradas por acuerdo inter partes, a excepción de lo que corresponde a los mínimos de percepción que sí tendrá carácter obligatorio*”.

¹³ La Orden de 5 de abril de 2022 deroga expresamente la Orden de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de 20 de julio de 2011, por la que se establece el régimen tarifario de los servicios públicos de transporte interurbano de viajeros por carretera en vehículos de turismo, así como la Orden de 14 de mayo de 2018 por la que se define la numeración aplicable a las tarifas de los servicios interurbanos de transporte público discrecional de viajeros por carretera en vehículos de turismo.



Además, en relación con el régimen de contratación, artículo 7 de la Orden, se establece: “Los servicios se contratarán, salvo en los supuestos a que hace referencia el apartado 2 del artículo 39 del Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo, aprobado por el Decreto 35/2012, de 21 de febrero, en régimen de coche completo, y los recorridos se entenderán en circuito cerrado [esto es, ida y vuelta] hasta el punto de partida, por el itinerario más corto, si no se conviniera expresamente lo contrario. Al contratar el servicio se fijarán los recorridos, plazas y peso del equipaje.”

3. MARCO NORMATIVO Y BARRERAS DE ENTRADA

3.1 Ámbito competencial en materia de transporte terrestre

La actividad del taxi ha estado sometida tradicionalmente a una importante intervención y reglamentación administrativa, siendo además complejo el marco normativo que la regula en la medida en que lo constituyen normas promovidas desde las distintas administraciones (Central, Autonómica y Local), cada una de ellas con competencia en determinados aspectos.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio, vino a introducir numerosos cambios en la hasta entonces vigente regulación del transporte terrestre y en la distribución de las competencias de las distintas administraciones, declarando inconstitucionales diversos preceptos de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT).

La mencionada Sentencia estableció la fijación del criterio territorial como factor esencial de delimitación competencial en materia de transportes terrestres. Así, estableció una dualidad de competencias, ambas exclusivas, sobre los transportes supraautonómicos, por una parte, y los transportes intraautonómicos, por otra. Los primeros sujetos a legislación estatal y los segundos a legislación autonómica.

El servicio de transporte en auto-taxi, pertenece a la segunda categoría y la competencia normativa corresponde a la Comunidad Autónoma.

En relación con las competencias municipales, el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), dispone que:

“El Municipio ejercerá, en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación de Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:(...)”

g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.”¹⁵

¹⁵ Artículo modificado por el artículo 1.8 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE nº 312 de 30 de diciembre de 2013) Entrada en vigor: 31 de diciembre de 2013. Con anterioridad la competencia estaba establecida en la letra II del artículo 25.2 de la LBRL: “Transporte público de viajeros”.



3.2. Regulación normativa

A continuación, y dada la especialidad del servicio, se analiza su regulación básica (autonómica) así como la normativa local que existe al respecto.

3.2.1. Autonómica

Respecto a las competencias municipales, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, en su artículo 7, Competencias locales, dispone: “(...)1. *Las competencias locales facultan para la regulación, dentro de su potestad normativa, de las correspondientes materias.*

2. *Corresponderá a la entidad local, en el ámbito de sus competencias propias, la ejecución administrativa, incluyendo la incoación y la resolución final de los procedimientos, de acuerdo con las leyes. (...)”*, y continúa en su artículo 9, Competencias municipales, disponiendo que los municipios andaluces tienen las siguientes competencias propias:

“(...) 8. Ordenación, planificación, programación, gestión, disciplina y promoción de los servicios urbanos de transporte público de personas que, por cualquier modo de transporte, se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales. (...)”

Respecto al ejercicio y titularidad de las competencias locales, en su artículo 10, se señala: *“Para el ejercicio de sus competencias, la prestación de servicios y el desarrollo de iniciativas económicas, los municipios podrán asociarse entre sí o con otras entidades locales, administraciones públicas o entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, delegar o encomendar el ejercicio de competencias y utilizar cuantas formas de gestión directa o indirecta de servicios permitan las leyes, sin que en ningún caso se vean afectadas ni la titularidad de las competencias ni las garantías de los ciudadanos.”*

En materia de transporte de viajeros, la Comunidad Autónoma de Andalucía desarrolló su competencia mediante la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía (en adelante, Ley 2/2003).

El Título II de la Ley 2/2003 regula el transporte de viajeros en automóviles de turismo.

Se determina que el servicio de auto-taxi está sometido a la previa obtención de la correspondiente licencia otorgada por el Ayuntamiento o, en su caso, por el ente que resulte competente en el supuesto de Áreas Territoriales de Prestación Conjunta. Dichas licencias corresponderán a una categoría única denominándose licencias de autotaxis.

Por su parte, en relación con el transporte de viajeros en automóviles de turismo, se establecen determinaciones sobre las licencias de autotaxis y su régimen jurídico. Así, en el artículo 14 de la Ley 2/2003 se indica que: *“1. La prestación de servicios de transporte urbano de viajeros de automóviles de turismo de hasta nueve plazas, incluidos el conductor, precisará la previa obtención de la correspondiente licencia otorgada por el Ayuntamiento o, en su caso, por el ente que resulte competente*



en el supuesto de Áreas Territoriales de Prestación Conjunta a la que se refiere el artículo 18 de esta Ley. Dichas licencias corresponderán a una categoría única denominándose licencias de autotaxis.

2. Los servicios de transporte en automóviles de turismo se autorizarán, como norma general, para cinco plazas incluido el conductor, y tendrán carácter discrecional, debiéndose realizar, con la salvedad prevista en el apartado siguiente, mediante la contratación global por el transportista de la capacidad total del vehículo.

3. No obstante, en aquellos casos en que se justifique suficientemente que la demanda de transporte no se encuentra debidamente atendida con los servicios de transporte regular y discrecional en el municipio de que se trate, la licencia municipal y, en su caso, la autorización de transporte interurbano podrá otorgarse para vehículos de capacidad superior a cinco plazas, incluidos el conductor, e incluso admitírsela contratación con pago individual. Reglamentariamente se determinarán los supuestos en los que procede la autorización de cobro por plaza con pago individual, el aumento de plazas y el procedimiento a seguir al efecto.”

Por su parte el artículo 15 de la Ley 2/2003 indica que para la realización de transporte discrecionales en automóviles de turismo será preciso, como regla general y salvo las excepciones establecidas en dicha Ley, obtener simultáneamente la licencia municipal que habilite para la prestación de servicios urbanos y la autorización que habilite para la prestación de servicios interurbanos.

En las Ordenanzas Municipales, de acuerdo con la normativa autonómica y estatal en la materia, se establecerá el régimen de otorgamiento, utilización, modificación y extinción de las licencias municipales de transporte urbano en vehículos de turismo, así como el de prestación del servicio en el municipio.

En el apartado d) del apartado 7 del artículo 15 de la Ley 2/2003, se indica que reglamentariamente, la Comunidad Autónoma, cuando así se considere necesario para garantizar el adecuado funcionamiento del sistema general de transporte, podrá establecer normas sobre el establecimiento de un régimen de incompatibilidades de los titulares de las licencias o límites en el número de conductores.

El artículo 16 de la mencionada Ley, regula el inicio del transporte interurbano, señalando que “*como regla general, los servicios interurbanos en vehículos de turismo deberán iniciarse en el término municipal del Ayuntamiento que haya expedido la licencia (...). A estos efectos, se entenderá que el origen o inicio del transporte se produce en el lugar que son recogidos los pasajeros de forma efectiva.*”

Mediante el Decreto 35/2012, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo¹⁶ (en adelante, Reglamento andaluz del taxi o RAT), se ha desarrollado el Título II de la citada Ley 2/2003.

El RAT aborda la regulación de los títulos habilitantes y las características de los vehículos.

¹⁶ Modificado por el Decreto 84/2021, de 9 de febrero, por el que se modifica el reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo, aprobado por el decreto 35/2012, de 21 de febrero. Entrada en vigor el 13 de febrero de 2021.



Para la prestación de servicios de transporte urbano en autotaxi será necesaria la previa obtención de licencia expedida por el Ayuntamiento o por el ente que asuma las funciones municipales en esta materia (artículo 7 del RAT).

Para la prestación de servicios de transporte interurbano en autotaxi será necesaria la previa obtención de autorización expedida por el órgano al que corresponda de la Consejería competente en materia de transportes (artículo 8 del RAT).

EL RAT, al regular los requisitos de los vehículos, establece que cada licencia estará adscrita a un vehículo específico, que deberá cumplir los requisitos exigibles con arreglo a lo establecido en el RAT, las Ordenanzas por las que se rija la prestación del servicio, y la legislación general en materia de circulación, industria, seguridad y accesibilidad. Dichos vehículos podrán estar en poder del titular en régimen de propiedad, arrendamiento ordinario, arrendamiento financiero, *renting* o cualquier régimen de tenencia que permita el libre uso del vehículo (artículo 30 del RAT).

EL RAT, al desarrollar el artículo 14 de la Ley 2/2003, sobre características de los vehículos y el aumento de plazas, establece, como regla general, que su capacidad ha de ser de cinco plazas, y contempla, además, como excepciones a dicha regla, las vinculadas a municipios con características especiales, como tener núcleos de población dispersos o carácter costero.

Por otro lado, respecto a la prestación de los servicios, el RAT prevé la competencia que ostentan los municipios para regular las condiciones de prestación de los servicios, estableciendo, por ejemplo, zonas u horarios en los que debe garantizarse el servicio a la población, o normas de coordinación de los descansos, vacaciones, etc., siempre dando audiencia previa a los afectados, es decir, las asociaciones del sector y las personas consumidoras y usuarias.

En tal sentido, se desarrolla la contratación del servicio de taxi a través del teléfono u otros sistemas tecnológicos alternativos. Y dispone que la utilización de emisoras de radio y otros sistemas de telecomunicación que se utilicen para la concertación del servicio del taxi, requerirán del cumplimiento de la legislación vigente, y se establece la previa autorización administrativa, que estará condicionada a la garantía de libre asociación de las personas titulares de licencia. Así, en el artículo 43.4 se señala: *“El servicio del taxi podrá contratarse a través del teléfono u otros sistemas tecnológicos alternativos. En todo caso, se preverán mecanismos para permitir su utilización por personas con discapacidad sensorial auditiva, tales como telefax, correo electrónico o mensajes de texto a teléfonos móviles.*

Todas las emisoras de radio y los sistemas de telecomunicación que se utilicen para la concertación del servicio del taxi, requerirán el cumplimiento de la legislación vigente, incluyendo la contenida en Ordenanza Municipal. La autorización que se conceda y su mantenimiento en el tiempo estarán condicionados a la garantía de libre asociación de las personas titulares de licencia.”

Asimismo, sobre la concertación previa de los servicios, el RAT habilita para que, mediante Ordenanza Municipal, se pueda regular los servicios concertados, artículo 44, en los siguientes términos:



“Mediante Ordenanza Municipal se podrán regular los servicios concertados. Se considerarán concertados, entre otros, los siguientes:

- a) Los acordados, en documento debidamente formalizado, entre una empresa o una Administración Pública o las entidades vinculadas o dependientes de la misma y uno o varios taxistas para el servicio a sus empleados y empleadas o clientes.*
- b) Los acordados con una persona usuaria particular o grupo de personas usuarias particulares para la prestación de servicios periódicos.*
- c) Los acordados por colegios, Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos u otras asociaciones competentes, para la realización de transporte de escolares entre el lugar de residencia y el centro escolar.*
- d) Los acordados con asociaciones o colectivos vecinales para el desplazamiento de sus asociados a zonas de interés comercial, cultural o de otro tipo.”*

Por último, el régimen tarifario de la prestación del servicio de autotaxi se regula en el Título IV del RAT. Así, en su artículo 58 sobre tarifas se indica:

- “1. La prestación del servicio de autotaxi se llevará a cabo con arreglo a las tarifas establecidas en cada caso por el órgano competente.*
- 2. Corresponde a los Ayuntamientos establecer las tarifas para los servicios urbanos con sujeción a lo dispuesto en la normativa vigente en materia de precios autorizados, previa audiencia de las asociaciones representativas del sector del autotaxi y de las personas consumidoras y usuarias, así como de las organizaciones sindicales con representación en su territorio.*
- 3. Corresponde a la Consejería competente en materia de transportes la determinación de las tarifas para los servicios interurbanos.*
- 4. Las tarifas, incluidos los suplementos, deberán cubrir la totalidad de los costes reales de prestación del servicio en condiciones normales de productividad y organización, y permitirán una adecuada amortización y un razonable beneficio empresarial, así como una correcta realización de la actividad.*
- 5. Se aplicará la tarifa que corresponda entre origen y destino, sin que la realización de alguna parada intermedia suponga la paralización del taxímetro y su nueva puesta en marcha, salvo pacto en contrario.*
- 6. A petición de los Ayuntamientos o entes que hayan asumido sus funciones en esta materia y de las organizaciones representativas del sector del taxi conjuntamente, la Consejería competente en materia de transportes, previa consulta a las asociaciones de personas consumidoras y usuarias, podrá fijar unas tarifas interurbanas diferenciadas y específicas*



para aquellas poblaciones y áreas de influencia que por sus especiales características así lo requieran.

7.¹⁷ Cuando los servicios se contraten previamente por el usuario, las tarifas tendrán el carácter de máximas, a fin de permitir que los servicios que se puedan realizar a precio cerrado y que los usuarios conozcan con carácter anticipado el coste máximo de trayecto que van a realizar. Este precio no podrá, en ningún caso, superar el estimado para ese recorrido según tarifas vigentes, incluido, en su caso, los suplementos aplicables para ese recorrido conforme a las citadas tarifas, debiendo, a tal efecto, entregarse a la persona usuaria con carácter previo al inicio del servicio una copia en soporte papel o electrónico del precio ofertado así como permanecer encendido el taxímetro durante todo el trayecto.

Dichos precios se calcularán en base a los parámetros determinados por la Consejería competente en materia de transporte para los trayectos interurbanos y el Ayuntamiento o entidad correspondiente para los urbanos para calcular las rutas en este tipo de servicios. En consecuencia, se deberá facilitar a los usuarios y operadores que lo soliciten el cálculo de estos precios, que tendrán el carácter de máximos, velando por su correcta aplicación.

Esta tarifa aplicable a los servicios previamente contratados deberá en cualquier caso visualizarse a través del módulo luminoso exterior del vehículo.

La administración competente, en desarrollo de sus labores de inspección, podrá requerir de forma periódica al operador o empresa intermedia, la información necesaria para realizar las comprobaciones pertinentes sobre la correcta aplicación de la tarifa máxima para el cálculo de los precios cerrados por aquéllos.”

Por su parte el artículo 59 se regula el régimen tarifario en las Áreas Territoriales de Prestación Conjunta.

“La tarifa establecida para las Áreas Territoriales de Prestación Conjunta sustituirá a la tarifa urbana de los municipios que la integran y se determinará de acuerdo con las reglas previstas por el presente Reglamento para las tarifas urbanas y de conformidad con las normas reguladoras de dichas áreas.”

Y en el artículo 60, se desarrollan algunos supuestos especiales de tarificación.

“1. En los servicios que se realicen con origen o destino en puntos específicos de gran generación de transporte de personas, tales como puertos, aeropuertos, estaciones ferroviarias o de autobuses, los municipios, de acuerdo con la normativa general de precios autorizados, podrán establecer, con carácter excepcional tarifas fijas si de ello se derivase, a su juicio, mayor garantía para las personas usuarias. Dichas tarifas se determinarán en base al lugar de iniciación del trayecto, pudiéndose zonificar, a tal efecto, su ámbito de aplicación.

¹⁷ Apartado añadido por el Decreto 84/2021, de 9 de febrero, por el que se modifica el reglamento de los Servicios de Transporte Público de Viajeros y Viajeras en Automóviles de Turismo, aprobado por el decreto 35/2012, de 21 de febrero. Entrada en vigor el 13 de febrero de 2021.



2. En el supuesto de que se autorice el transporte individual con cobro por plaza deberá establecerse la tarifa correspondiente de forma diferenciada para cada viajero o viajera.”

3.2.2. Local

El Ayuntamiento de Estepona, en ejercicio de sus competencias, ha regulado la organización, funcionamiento y prestación de los servicios de transporte discrecional de viajeros en automóviles de turismo (taxis) en el término municipal de Estepona mediante la “*Ordenanza municipal del servicio urbano de transporte público discrecional de viajeros en automóviles de turismo*”, publicada en el BOP de Málaga nº 193, de 9 de octubre de 2013.

En dicha ordenanza se regula la prestación del servicio, en su Título V. Y en el capítulo II de dicho Título, la forma de prestación del servicio.

Por otro lado, respecto a Paradas, prestación del servicio, calendario, descansos y vacaciones, los artículos 24 y 25 de la Ordenanza señalan:

“Artículo 24. Paradas.

- 1. El establecimiento, modificación y supresión de las paradas para los vehículos del servicio de autotaxi se efectuarán por el Área Circulación y Transporte de este Ayuntamiento, previa consulta a las asociaciones profesionales constituidas en el sector.*
- 2. El Ayuntamiento de Estepona fomentará el establecimiento, equipamiento y acondicionamiento de las paradas del servicio de taxi, con la finalidad de optimizar los recursos disponibles.*

Artículo 25. Prestación ininterrumpida, calendario, descansos y vacaciones.

- 1. Todos los titulares de licencias están obligados a acudir diariamente a las paradas, salvo los días de descanso, vacaciones, o exista justa causa para ello, acreditada en la forma que se exija.*
- 2. El Ayuntamiento, en un plazo no superior a tres meses desde la aprobación de la presente ordenanza, determinará medidas de organización y ordenar el servicio en materia de calendarios, descansos, y vacaciones, oídas las asociaciones profesionales de empresarios y trabajadores.*

Como marco de referencia, si no se encuentra una solución mejor, el Ayuntamiento propondrá el descanso obligatorio por letras.”

Por su parte, en la Disposición transitoria se dispone sobre los sistemas de comunicación en los siguientes términos:



“Las autoridades gubernativas o el propio Ayuntamiento podrán disponer el establecimiento de sistemas de comunicación con la Policía, cuando existan cooperativas de radio taxi, centrales o agrupaciones de dichos servicios.

Con independencia del párrafo anterior los radio taxi existentes dispondrán de los sistemas necesarios para el reparto de servicios. Estableciendo normas de funcionamiento consensuadas por los asociados siendo dichas normas complementarias a esta Ordenanza.”

4. HECHOS ACREDITADOS

Una vez definido el marco normativo y el mercado afectado y descritas sus características y funcionamiento, es preciso hacer referencia a los hechos que han quedado acreditados en el expediente en relación con la infracción del artículo 1 LDC que se imputa a la Asociación. Estas actuaciones de la Asociación se han considerado manifestaciones de una misma conducta restrictiva de la competencia consistente en limitar la posibilidad de que los taxistas, que forman parte de la misma, desarrollen su actividad de manera independiente al estar condicionada la misma en el ejercicio de su actividad respecto a determinados usuarios para lo que están legalmente habilitados, o la imposibilidad de poder participar en otras organizaciones que tuviesen similares finalidades al margen de la Asociación.

De la documentación que consta en el expediente resulta acreditado que la Asociación, mediante la regulación estatutaria y las normas de régimen interior, habría incurrido en conductas anticompetitivas consistente en el establecimiento de limitaciones o controles de la actividad de los asociados.

Por un lado, interfiriendo en el desarrollo de la actividad de los asociados en los servicios relacionados con los servicios provenientes de determinados grupos de clientes (hoteles, clubs, restaurantes, bares, entre otros) por parte de la Asociación y, por otro lado, prohibiendo el desarrollo de su actividad mediante colaboraciones con terceros al margen de la misma, produciendo con ello, una injerencia injustificada en el ámbito de la libertad de empresa del titular de la licencia de taxi, operador económico independiente, afectando restrictivamente a su derecho de organización y captación de clientes.

Así, de la documentación que obra en el expediente resulta acreditado que la Asociación ha establecido limitaciones en el desarrollo de la actividad de manera independiente por parte de los asociados.

En primer término, los Estatutos de la Asociación establecen que goza de plena independencia, capacidad jurídica y patrimonio para el cumplimiento de sus fines conforme a lo que se dispone en los mismos, artículo 1.



Dicha Asociación afiliará a todos los que lo solicitaran por escrito y cuyas actividades consistan en la explotación de vehículos de la clase denominada Auto-Turismo, en Estepona, ámbito territorial, al que se circunscribe (Artículo 3 de los Estatutos).

La política anticompetitiva de la Asociación se reflejaría tanto en sus Estatutos como en el Reglamento de Régimen Interno, norma reguladora de la actividad de la asociación en relación con la ordenación del servicio de taxi.

Asimismo, se contempla un sistema de gestión de flota y sistema de comunicación para la prestación del servicio, que está regulado por el reglamento de régimen interior en su Capítulo II y de sistema de trabajo en el Capítulo III.

En primer término, respecto a la regulación de la doble afiliación, en el Título Tercero de los Estatutos, donde se regulan los derechos y obligaciones de los miembros de la Asociación, en su artículo 12 se establece que:

“La condición de miembro se perderá por: (...)

D) Por estar afiliado a otra asociación de similares características a esta, de forma individual. (...)”

En un mismo orden de cosas, en el mencionado Reglamento de Régimen Interior, hasta el 23 de noviembre de 2023, fecha en la que se celebra una Asamblea Extraordinaria que lo modifica, contemplaba igualmente las siguientes limitaciones respecto a que los asociados pudieran realizar determinadas actividades en el desarrollo de su labor.

Se prohibía la doble afiliación a otra asociación del sector, llegando a considerarse la misma el mero *“apoyo profesional.”* El incumplimiento de dicha obligación podría tener como consecuencia la expulsión del asociado.

“Capítulo I Disposiciones generales. (...)

Artículo 7.- No está permitida siendo causa de expulsión la doble afiliación en otra asociación ya sea de taxi o similar a ella sobre transporte de viajeros. Se considera doble afiliación el apoyo profesional a otras asociaciones, empresas o particulares vinculados al sector del taxi en Estepona.”

Dicha circunstancia sería motivo de expulsión, como así se señala en el artículo 12 de los Estatutos.

Por otro lado, respecto a determinados tipos de clientes, hoteles, clubs, centros comerciales, restaurantes, etc., muy numerosos en la localidad al ser una zona eminentemente turística, y, por tanto, una fuente importante de demanda del servicio de taxi, la asociación establece una reserva de actividad respecto a los mismos mediante el control y gestión por su parte. Y lo considera como *“patrimonio del colectivo”*.

“Capítulo III Sistema de Trabajo (...)

Artículo 43.- Sera controlado por la asociación todo el trabajo procedente de:



Todos los hoteles del término municipal, Costa Galera, Galera Park, Costa Natura, Mar Azul, Los Altos de Forrest Hill, Dominion Beach, Urb. El Velerin, Bahía del Velerin, Granados Playa, Las Dunas Park, Cabo Bermejo, Torre Bermeja, Almenara Beach, Los Náyades, Las Salinas, Albayalde, Villacana, Isdabe, Nordic Royal Club, Montevideo Hill, Cortijo los Caballos, Finca Buenaventura.

Artículo44.- Todos los CLUB de GOLF, PARQUES de OCIO, CENTROS COMERCIALES, RESTAURANTES, BARES, CLUB de ALTERNE serán gestionados por la asociación como patrimonio del colectivo.”

Las consecuencias de una posible injerencia por parte de los asociados en la captación de dichos clientes podrían ser calificadas como infracción por faltas muy graves y ser sancionado en los términos del artículo 54 del RRI, y, llegar, incluso, a la expulsión del asociado.

“Capítulo IV Faltas y régimen sancionador.

“Artículo 54.- SON FALTAS MUY GRAVES (...)

a) *Monopolizar fuentes de trabajo, apoderarse de cualquier servicio o cliente de Radio-Taxi. (...)*”

“Art 55.- Las sanciones con que pueden castigarse las faltas aplicadas en los artículo- 52, Artículo- 53, Artículo- 54 serán las siguientes:(...)

**Para las Faltas Muy Graves:*

- Por la primera, cuota extraordinaria de 150 € a 300 €.

- Por la segunda, cuota extraordinaria de 300 € a 500 €.

- Por la tercera, propuesta para la asamblea general para su expulsión, caso de que dicha expulsión no se consumara, sanción de 600 €.cuota extraordinaria de 300 € a 500 €.”

Adicionalmente de la propia regulación descrita, ya de por si anticompetitivo, se estaría trasladando a los Asociados la idea de que los asociados no son plenamente operadores económicos independientes, con autonomía real respecto a la Asociación, dado que sus iniciativas para captar clientes, en un determinado ámbito, indefectiblemente chocarían con los intereses de la propia asociación, y, en tal caso, deberían plegarse ante dichos intereses.

En un mismo orden de cosas, en el marco normativo de la Asociación, en el Reglamento de Régimen Interno de la Asociación, al regular las faltas y sanciones, establece como faltas muy graves, artículo 54, las siguientes (folio 107):¹⁸

“Artículo 54.- SON FALTAS MUY GRAVES (...)

b) *Monopolizar fuentes de trabajo, apoderarse de cualquier servicio o cliente de Radio-Taxi. (...)*”

La comisión de dichas faltas muy graves conlleva la imposición de alguna de las siguientes sanciones, artículo 55 (folio 108):

¹⁸ La redacción de todo el capítulo de sanciones del Reglamento de régimen interior corresponde a la modificación de dicho reglamento, del 29 de diciembre de 2012, (folio 112).



“Artículo 55.- Las sanciones con que pueden castigarse las faltas aplicadas en los artículo- 52, Artículo- 53, Artículo- 54 serán las siguientes:(...)”

**Para las Faltas Muy Graves:*

- Por la primera, cuota extraordinaria de 150 € a 300 €.

- Por la segunda, cuota extraordinaria de 300 € a 500 €.

- Por la tercera, propuesta para la asamblea general para su expulsión, caso de que dicha expulsión no se consumara, sanción de 600 €. cuota extraordinaria de 300 € a 500 €.”

Con dicha redacción se vuelve a incurrir en una intromisión ilegítima por parte de la Asociación en el ámbito de la actividad de los asociados, al impedir la promoción de los servicios de estos con potenciales clientes, hoteles, agencias o *“cualquier otra fuente de trabajo.”* El hecho de que pudiera existir un mal uso de los servicios de radio taxi por parte de algún asociado no puede justificar o ser la coartada para impedir la competencia respecto a dichos clientes o imposibilitar que *“fuentes de trabajo”* sean captadas por los asociados.

En definitiva, con las mencionadas normas se estaría dificultando a los asociados su desarrollo como operador económico, en relación con los servicios relacionados con diversos núcleos de concentración de demanda del servicio, (hoteles, clubes, parques de ocio) y con las fórmulas de colaboración con otros operadores. Dicho proceder se conceptúa como *“monopolizar fuentes de trabajo”* o *“apoderarse de cualquier servicio o cliente de Radio-Taxi”*, y con ello se estaría lesionando la autonomía e independencia de decisión económica de los asociados como operadores, lo que supondría una intromisión ilegítima de la Asociación en dicho ámbito.

Para garantizar que los asociados cumplieran con dicha obligación, como se ha indicado, se introduce una sanción extrema, que podría llevar a la expulsión de la Asociación en caso de infringirse.

No obstante, lo anterior, no consta que se hayan tramitado expedientes sancionadores en este sentido. En relación con los expedientes sancionadores tramitados por la Asociación, en contestación a un requerimiento efectuado por la ACREA, se indica (folio 35):

“TERCERO.- (...) No se ha tramitado en la Asociación ningún procedimiento de expulsión con motivo de doble afiliación en otra Asociación.”

Como ya se ha indicado, con fecha 23 de noviembre del 2023, se celebra Asamblea General Extraordinaria de la Asociación, en el que se modifica el Reglamento de Régimen Interno, con el siguiente orden del día:

1. *“Lectura y aprobación del acta anterior.*
2. *Revisión y aprobación, en su caso, de las cuentas anuales del actual ejercicio y hasta el momento de celebración de esta Asamblea Extraordinaria.*
3. *Subida de la cuantía de la cuota a aportar por el asociado.*



4. *Nueva fórmula para la aportación económica por viaje realizado.*
5. *Modificación, y derogación, en su caso, de:*
 - *Artículo nº 7, de las Disposiciones del Capítulo 1 del Reglamento Reg. Interno.*
 - *Artículo Nº 43 y Nº 44 del sistema de trabajo del Capítulo III del Reg. de Régimen Interno.”*

Respecto al punto quinto del orden del día se acuerda (Folio 61):

“Se deroga y se excluye del reglamento del régimen interno el artículo nº7 de las disposiciones generales del capítulo 1.

Se modifica el artículo 43 del sistema de trabajo del capítulo III del Reglamento del Régimen Interno, quedando de la siguiente forma:

Artículo 43, Serán controladas y gestionadas todas las reservas, por la central de la asociación, hechas y solicitadas desde hoteles. Haciendo el reparto de servicios según se describe en el Reglamento del Régimen Interno de la Asociación.

Se deroga y excluye del reglamento de Régimen Interno el art 44 del sistema de trabajo del Capítulo III.”

Con la derogación del mencionado artículo 7 se eliminaría el impedimento a los asociados de la denominada “doble afiliación” a nivel de régimen interno pero no respecto de su norma Estatutaria.

Por otro lado, en la copia del Reglamento de régimen interno que se ha aportado con motivo del requerimiento de la ACREA, el artículo 43 está redactado en los siguientes términos:

“Artículo 43, Serán controladas y gestionadas todas las reservas de servicios hechas por hoteles del municipio de Estepona por la Central de la Asociación y su reparto será hecho según queda descrito en el sistema de trabajo del régimen interno de la asociación.”

Asimismo, en el certificado emitido por el secretario de la Asociación, de fecha 23 de noviembre de 2023, aportado adicionalmente, los términos en los que se redacta el mencionado artículo 43 son los indicados en el párrafo anterior.

El antiguo artículo 44, donde se trasladaba a los asociados que determinados servicios procedentes de clubs, restaurantes, etc. estaban reservados a la Asociación como fuente de trabajo, “*gestionados por la asociación como patrimonio del colectivo*”, ha sido derogado.

Cuestión diferente se produce en relación con los servicios procedentes de los hoteles (artículo 43 del RRI mencionado). En este caso, no hay una derogación total de lo regulado, como sucede con la “*doble afiliación*” o los “*servicios procedentes de clubs o restaurantes*”, en los términos y alcance descritos, sino una modificación de su redacción, con el siguiente tenor:

“Serán controladas y gestionadas todas las reservas, por la central de la asociación, hechas y solicitadas desde hoteles.”

En este punto se plantea si dicha redacción es susceptible de trasladar a los Asociados la idea de que los servicios que pudieran originarse desde los hoteles han de ser “*controlados*” y “*gestionados*” por la



Asociación, generando una reserva de actividad. Y, ello, en virtud de que dichos servicios, dado el perfil del cliente de los hoteles, son más atractivos desde un punto de vista de la demanda, traslado aeropuertos, a restaurantes, visitas a otras localidades, etc.

El hecho de que el resto de servicios hayan sido “*liberalizados*”, y dejado de formar parte del “*patrimonio común*” de la Asociación, hace que la mención expresa a hoteles tenga relevancia y, aunque de una manera menos directa, mantenga esa reserva de actividad por parte de la Asociación, o, al menos, induzca a creer que dicha situación permanece.

Por otro lado, si a lo que se está refiriendo es a la propia gestión de las reservas de radio taxi, sería del todo innecesario singularizar las reservas de hoteles, ya que en tal caso se debería aplicar la misma gestión a cualesquiera que fuese el demandante del servicio a través de la emisora, restaurantes, clubs, particulares, etc.

Asimismo, dicho artículo, en conexión con el artículo 54 que regula como faltas muy graves el “*Monopolizar fuentes de trabajo, apoderarse de cualquier servicio o cliente de Radio-Taxi. (...)*”, y cuya redacción se mantiene en dichos términos, determinaría una decisión de carácter anticompetitivo por parte de la Asociación con el fin de mantener una posición de privilegio de la Asociación respecto a la demanda de servicios provenientes de los hoteles. Con ello se estaría cercenando el derecho de los asociados a competir por dicha demanda.

De dicho tenor, se desprende que los asociados no tendrían un derecho pleno a la libre contratación de servicios con terceros provenientes de hoteles, en el legítimo desarrollo de su actividad profesional, al margen de la asociación.

En definitiva, este Consejo está de acuerdo en que ha quedado acreditado que la Asociación ha dispuesto de una regulación, en relación con determinados servicios provenientes de establecimientos hoteleros, a través de sus normas de funcionamiento, RRI, que sería restrictiva en relación con el libre desarrollo de la actividad del taxi en la modalidad de servicios concertados, afectando, por ello, a la libre competencia, y, que perduraría con posterioridad a la modificación de su RRI.

Dicha conducta tendría una aptitud suficiente para incidir en el mercado, eliminando entre ellos el escaso margen de competencia, que en una actividad ya de por sí regulada, les permitiría la normativa, condicionado la libre competencia entre ellos en la captación de clientes.

Asimismo, ha quedado acreditado que la Asociación ha adoptado acuerdos con posterioridad a la denuncia y antes de la incoación modificando diversas normas de funcionamiento de la misma. De dichas modificaciones se desprendería la voluntad de la Asociación de realizar actuaciones para poner fin a la conducta.

No obstante lo anterior, respecto a la “*doble afiliación*”, dicha derogación no se ha realizado de manera completa y sistemática, dado que aún perduran determinados artículos, en los Estatutos y en el RRI, que lo prohíbe y sanciona.



Por otro lado, como ya hemos señalado, la modificación realizada respecto a determinados núcleos de potenciales clientes no se ha efectuado de manera absoluta, sino que respecto a los hoteles perdura una regulación que potencialmente podría afectar a la competencia dado su grado de indefinición, al trasladar el falso mensaje de que los asociados no podrían competir por los clientes provenientes de las instalaciones hoteleras.

En cuanto a la duración de la conducta, se estaría produciendo, respecto a los hechos descritos anteriormente, en toda su intensidad, desde la constitución de la Asociación hasta la derogación y modificación efectuada el 23 de noviembre de 2024.

A partir de dicha modificación, con el alcance y circunstancias mencionadas, continuaría la regulación anticompetitiva, al menos, hasta la fecha de incoación.

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto de la Resolución

En la presente Resolución el CCA debe pronunciarse sobre la Propuesta de Resolución que el DI le ha elevado con fecha 20 de enero de 2025, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 50.5 de la LDC y 34.2 del RDC.

En la PR que el DI ha elevado a este Consejo, propone:

1. Que resulta acreditada la conducta anticompetitiva consistente en el establecimiento de limitaciones o controles de la actividad de los asociados relacionados con los servicios concertados, por parte de la UNIÓN LOCAL AUTO-TURISMO ESTEPONA.
2. Que se declare la existencia de la conducta prohibida por el artículo 1.1. de la LDC consistente en la limitación o control de la actividad.
3. Que la conducta prohibida se tipifique, en su caso, a los efectos de determinación de las sanciones a imponer, como infracción muy grave, del artículo 62.4.a) de la LDC.
4. Que se declare responsable de dicha práctica restrictiva a la UNIÓN LOCAL AUTO-TURISMO ESTEPONA. por vulneración de la prohibición establecida en el artículo 1.1. de la LDC.

Que la duración de la conducta abarcaría desde la aprobación de las normas reguladoras internas, su modificación el 23 de noviembre de 2023, hasta, al menos, la fecha de incoación, 6 de agosto de 2024, de acuerdo con lo fundamentado en el PCH.

5. Que, de conformidad con lo previsto en el artículo 63.1.c) de la LDC, y teniendo en cuenta los criterios para la determinación del importe de las sanciones previstos en el artículo 64 de la LDC (tipo de infracción, características del mercado, cuota del mercado, duración prolongada y efectos derivados de la conducta, tipo de servicio afectado, etc.), atenuantes, y el resto de los aspectos puestos de manifiesto en la presente Propuesta de Resolu-



ción, se acuerde imponer la sanción de 3.129,80 euros por infracción muy grave, artículo 62.4.a) de la LDC.

6. Que se intime a la Asociación para que elimine de manera integral las normas internas de organización correspondientes a la conducta infractora.

El Consejo, por tanto, debe resolver, sobre la base de la instrucción realizada por el DI, por una parte, si las prácticas investigadas, llevadas a cabo por la Asociación UNIÓN LOCAL AUTO-TURISMO ESTEPONA, en relación con el establecimiento de limitaciones o controles de la actividad de los asociados relacionados con los servicios concertados, las restricciones o dificultades para ejercer la actividad del taxi dentro de la Asociación sobre los servicios concertados prestados por los asociados, son constitutivas de infracción del artículo 1.1. de la LDC, y por otra, si la incoada es responsable de la misma.

SEGUNDO.- Sobre las conductas acreditadas

El artículo 1 de la LDC, prohíbe los acuerdos, decisiones o recomendaciones colectivas que tengan por objeto, produzcan o puedan producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional, y en particular los que consistan en la limitación o control de la producción o el reparto del mercado.

Con carácter preliminar se abordará la aplicabilidad de las normas de defensa de la competencia a la Asociación, en tanto asociación de profesionales autónomos.

El artículo 1 de la LDC parte de la premisa de que el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado se articula a través de la garantía de la independencia del comportamiento de las empresas que operan en el mismo, que determinarán su oferta de bienes o servicios de forma autónoma.

De forma general, los acuerdos entre empresas que limitan, restringen o falsean la competencia están prohibidos, sin perjuicio de la eventual aplicación del artículo 1.3 de la LDC, en relación con aquellos casos en que pueden observarse “*eficiencias*” que compensen la posible afectación de la competencia y las asociaciones, en la medida en que agrupan a empresas que compiten entre sí en un determinado mercado y son representantes de sus intereses colectivos, deben respetar en todo momento con su comportamiento las normas relativas a la competencia.

En efecto, las asociaciones pueden ser sujetos infractores de la LDC y, por tanto, pueden ser sancionadas de forma independiente y autónoma a las empresas que las conforman. Así lo prevé expresamente el artículo 61.3 de la LDC, relativo a las sanciones, que comienza con la siguiente expresión: “*Cuando se imponga una multa a una asociación (...)*”.

Por otro lado, la práctica sancionadora, tanto de la CNMC como del extinto Tribunal de Defensa de la Competencia (en adelante, TDC) y del resto de las autoridades autonómicas de competencia, también ha confirmado tal extremo. En este sentido, son numerosos los ejemplos en los que se ha aplicado el artículo 1 de la LDC a acuerdos adoptados en el seno de asociaciones (aunque no sólo se refieran a



asociaciones en el sentido estricto del término, sino que se extiendan a los colegios profesionales, federaciones y agrupaciones de empresas). Estos acuerdos de diverso contenido (subidas de precios, homogeneización de condiciones comerciales, registro de morosos, limitación de la distribución, boicot a un tercero, etc.) han estado presentes a su vez en los más variados sectores económicos.

Asimismo cabe señalar, que los distintos Tribunales, al ejercer el control jurisdiccional sobre las resoluciones de las autoridades de competencia, también han ratificado la aplicabilidad en general de la LDC y, en particular, de su artículo 1 a estas entidades (entre muchas otras, véanse la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 2005, en el recurso de casación núm. 374/2003, en relación con una cláusula estatutaria anticompetitiva; la Sentencia de la Audiencia Nacional de 12 de diciembre de 2007, en el recurso contencioso-administrativo núm. 319/2001, sobre diversas actuaciones y cartas imputables a una asociación, confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 2010, en el recurso de casación núm. 2245/2008; la Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de marzo de 2002, en el recurso núm. 1250/1998, referente a un acuerdo de reparto de mercado adoptado en el seno de una asociación; las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 11 de abril de 2011, de 28 de septiembre de 2012, de 13 de octubre de 2019, de 24 de noviembre de 2020, de 3 de diciembre de 2020 y de 10 de diciembre de 2020, referentes a acuerdos adoptados en el seno de otras asociaciones de taxistas, entre otras).

En consecuencia, una vez aclarada la plena aplicación de las normas de defensa de la competencia a las asociaciones, la incoada no quedaría al margen de la citada LDC, de forma que los acuerdos adoptados por sus órganos de gobierno y actuaciones que le fueran imputables, en tanto tuvieran por objeto o efecto una restricción de la competencia, constituirían infracciones de la LDC.

En el apartado de Hechos Acreditados ha quedado suficientemente acreditado cómo la Asociación habría limitado a sus socios el derecho que tendrían para la realización de los servicios concertados, y estaría injiriéndose ilegítimamente en el derecho que tienen los asociados de forma individual para realizar cualquier actuación de captación de clientes. Es evidente que esta conducta supone una infracción del artículo 1 LDC, dado que no tendría una justificación objetiva, y con dicha medida la Asociación pretendería apoderarse de estos servicios y clientes, o, al menos, dificultar la contratación fuera del ámbito de la Asociación, de manera que se refuerce la posición que ya ostenta la Asociación en el mercado.

Cabe recordar que el artículo 1 de la LDC establece que:

“Se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en:

(...)

b) La limitación o el control de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones.



c) El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.

(...)”

Estaríamos ante una decisión colectiva, que tradicionalmente se ha definido en el ámbito de la Defensa de la Competencia como la expresión de voluntad de un ente de tipo asociativo, que en virtud de cualquiera de los mecanismos a su alcance (por ejemplo, la publicación de acuerdos, circulares o directrices) tiende a uniformizar el comportamiento de sus miembros, obligándoles a actuar de forma común.

Respecto a la imputabilidad de las conductas analizadas a la Asociación, este Consejo considera que ha quedado suficientemente probada, para abreviarlo en la decisión adoptada por la Asociación de limitar o controlar la actividad de los asociados relacionados con los servicios de taxi por parte de la Asociación, así como la prohibición de doble afiliación, lo que ha provocado la limitación de la iniciativa de sus asociados y ha coartado su libertad de actuación. A continuación, serán valorados jurídicamente.

Interesa volver a recordar que nos encontramos ante un sector, como el del taxi, en el que, por sus especiales características, las condiciones de competencia son prácticamente nulas, y cualquier imposición de condiciones adicionales a las establecidas por la propia normativa reguladora del taxi podría afectar negativamente al funcionamiento competitivo del mercado y mermaría las facultades de elección y de disponibilidad de una mayor variedad de los servicios por parte de las personas consumidoras y usuarias.

Dicho lo anterior, ha resultado probado que la Asociación habría expresado su voluntad como ente, tendente a uniformar el comportamiento de sus miembros en relación a los servicios provenientes de centros demandantes de servicios, recurriendo a medidas a su alcance, con el único objeto de controlar la oferta.

Esta restricción de la oferta, se habría implementado a través de las normas que rigen la Asociación, los Estatutos y el Reglamento de régimen interno.

Este CCA considera acreditado tanto el objeto anticompetitivo de la conducta de la asociación como los efectos limitativos de la competencia que se han producido a raíz de aquella.

El artículo 1.1 de la LDC prohíbe específicamente las decisiones o recomendaciones colectivas de asociaciones de empresas que consistan en:

b) “La limitación o el control de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones.

c) El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.”

De acuerdo con lo dispuesto en dicho artículo, se ha de analizar si la Asociación puede imponer limitaciones al desarrollo autónomo de la prestación de los servicios por parte de los asociados, y si dicho régimen tiene un carácter anticompetitivo.



Como ya se ha indicado, estamos ante un mercado singular, con fuertes barreras a la entrada, precios fijos (al menos en trayectos urbanos) y con un producto/servicio bastante homogéneo en la medida en que muchos clientes verán cubiertas sus necesidades con cualquier taxi que le permita realizar el desplazamiento deseado. Por ello, el campo en el que los operadores que intervienen en dicho mercado tienen para poderse diferenciar y competir es limitado.

De los segmentos del mercado del taxi: en paradas, a pie de calle, por solicitud telefónica y servicios concertados; la modalidad de prestación del servicio, servicios concertados, es donde existe un margen mayor para competir y captar clientes, dado que el titular de licencia puede establecer relaciones estables y, por ello, ofrecer un servicio diferenciado.

En ese contexto, la Asociación, que, agrupa a prácticamente la totalidad de las licencias de taxi de Estepona, copando con ello gran parte de la actividad del sector, habría establecido unas normas de obligado cumplimiento a los asociados de limitación de su desarrollo profesional referente a la captación de clientes.

Dicha imposición supone, en definitiva, exteriorizar la voluntad de la Asociación de impedir o limitar en un sector relevante en el que puede realizarse una actuación competitiva entre sus asociados.

Así, tanto los artículos 43 y 44 del Reglamento interno, según redacción vigente hasta el 23 de noviembre de 2023, y, a partir de dicha fecha con las consideraciones ya descritas en esta Resolución, como el artículo 54 a) del mismo texto, donde se regula el régimen sancionador, de obligado cumplimiento para los asociados, con graves consecuencias por su incumplimiento al calificarlas de faltas muy graves tienen una clara finalidad de impedir o dificultar la libre empresa por parte de los asociados, desincentivando las iniciativas de captura de cliente y la competencia entre dichos operadores.

El motivo esencial de la antijuricidad de este tipo de conductas no es otro que la limitación de la independencia de comportamiento, la libertad de emprender y la autonomía contractual de los operadores económicos, principio básico de una competencia dinámica en beneficio de los consumidores finales. A este particular, debe señalarse que según la doctrina de las autoridades de defensa de la competencia todo operador económico, y los titulares de las licencias de taxi lo son, debe determinar autónomamente la política que pretende seguir en el mercado y las condiciones a aplicar a sus clientes. Esta exigencia de autonomía se opone de modo riguroso a toda toma de contacto directo o indirecto entre dichos operadores que tenga por objeto o por efecto abocar a condiciones de competencia que no corresponderían a las condiciones normales del mercado de que se trate. Así lo señala el TDC en su Resolución, de 19 de enero de 2000, Expertos Inmobiliarios 3, Expediente 435/99 (Fundamento de derecho 2º):

“(…) cuando desde asociaciones, agrupaciones o colectivos diversos se transmiten pautas de homogeneización de comportamientos, y no digamos precios y condiciones comerciales, se está vulnerando gravemente ese principio de independencia de comportamiento que resulta imprescindible para actuar con eficacia competitiva en los mercados por parte de todos y cada uno de



los operadores económicos. Transmitiendo señales corporativas se intenta, y de hecho se consigue siempre, en mayor o menor medida, coartar de alguna forma la libertad personal de comportamiento económico de los agentes individuales restringiendo en definitiva los derechos exclusivos de libre disposición sobre lo propio en qué consiste la propiedad. (...) Las actuaciones concertadas y las pautas colectivas sobre el comportamiento de los agentes merman los principios básicos de la solvencia e independencia de comportamiento necesarios para el eficaz despliegue de la competencia”.

Este CCA considera que las cláusulas del reglamento interno de la contratación de servicios con terceros por parte de los asociados provenientes de determinados núcleos de demandantes de servicios tienen una clara finalidad de impedir, o, al menos, limitar, dificultar y desincentivar dichos servicios, al estar *“controlados por la asociación”*. Dicho control, con motivo de la modificación de la norma ya señalada se circunscribiría de una manera menos clara, pero subsistiría el control, respecto de los Hoteles. En definitiva, la Asociación no renunciaría a quedar al margen de los mismos.

En cuanto a la *“Doble afiliación”*, como ya se ha indicado aún cuando se ha suprimido de su regulación en el Reglamento interno, el 23 de noviembre de 2023, y, con ello, se ha trasladado la voluntad de liberalizar dicha conducta, la supresión de la regulación no se ha llevado a cabo completamente ya que subsiste su regulación en los Estatutos de la Asociación.

En este punto traemos a colación la Sentencia de 24 de noviembre de 2020, Recurso nº 356/2019, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección primera, con sede en Sevilla, donde se aborda la conducta descrita en esta Resolución.

En la mencionada Sentencia, en su Fundamento de Derecho Tercero, como hecho apreciable de la restricción por parte de una Asociación la limitación en el Reglamento de Régimen Interno del derecho a la captación de clientes por parte de los asociados, de servicios provenientes de determinados usuarios que utilizan habitualmente los servicios de Radio Taxi.

“TERCERO.- (...) El propio Reglamento de Régimen interno en el artículo 51 considera competencia desleal apropiarse de los servicios procedentes de establecimientos mercantiles y organismos públicos o privados que utilicen habitualmente los servicios de Radio Taxi Mijas. (...)

Estos hechos permiten apreciar la restricción a la captación de clientes por los asociados.”

La Sentencia también aborda en su Fundamento de Derecho Cuarto la denominada *“doble afiliación”* y su carácter prohibitivo.

«CUARTO: Se manifiesta sobre la prohibición de doble afiliación, que nunca se ha incoado expediente sancionador por la doble afiliación.

El hecho de que no se haber sancionado no implica que la prohibición no exista, estando recogida en el artículo 55 del Reglamento de Régimen Interno que la “doble afiliación en asociaciones o federaciones iguales o similares, dedicadas al sector del taxi y transporte urbano o interurbano de viajeros, por propia iniciativa, será causa de expulsión inmediata, así como la



competencia desleal hacia la Asociación y los miembros de la misma llevando a cabo la contratación de servicios de forma diferente a la regulada en el presente Reglamento (internet, etc...).”.

El artículo 69 considera falta grave la realización de trabajos de apoyo a los titulares de licencias de autotaxi que no formen parte de la asociación.

Del Reglamento señalado se desprende, por tanto de forma indubitada la realidad de la limitación de doble afiliación, llegando a prohibir el apoyo o colaboración con taxistas no asociados.»

Por otro lado, las conductas descritas serían aptas para causar una afectación de la libre competencia, en la medida en que, con la regulación Estatutaria y del Régimen interior, se someten a los asociados a unas limitaciones en su libre desarrollo profesional, en relación con la captación de determinados clientes o en medidas de colaboración con terceros, desincentivando la competencia entre ellos.

La conducta anticompetitiva indicada es de las denominadas infracciones por objeto, es una infracción por objeto, única y continuada. La Comisión Europea, en la Comunicación 2023/C 259/01, Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal (Comunicación)¹⁹, define en el apartado 22 y siguientes las restricciones de la competencia por el objeto en los siguientes términos:

“22. Algunos tipos de cooperación entre empresas pueden considerarse, por su propia naturaleza, perjudiciales para el buen funcionamiento del juego normal de la competencia (24). En tales casos, cuando se haya demostrado que dicho comportamiento tiene un objeto contrario a la competencia, no es necesario examinar sus efectos reales o potenciales en el mercado (25).

23. El concepto de restricciones de la competencia «por el objeto» debe interpretarse en sentido estricto y solo puede aplicarse a determinados acuerdos entre empresas que revelen, por sí mismos y teniendo en cuenta el contenido de sus disposiciones, sus objetivos y el contexto económico y jurídico en el que se inscriben, un grado de perjuicio para la competencia suficiente para considerar que no es necesario apreciar sus efectos (26).

¹⁹ Dicha Comunicación sustituye la Comunicación 2011/C-11/01, Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal. En la misma, en el apartado 160, consideraba infracciones por objeto las consistentes en:

“160. Generalmente, los acuerdos que implican fijar los precios, limitar la producción o repartirse el mercado o los clientes restringen la competencia por el objeto. (...)”



24. Según la jurisprudencia, las restricciones pueden calificarse de restricciones «por el objeto» sobre la base de una experiencia suficientemente fiable y sólida para considerar que el acuerdo de que se trata es, por su propia naturaleza, perjudicial para el buen funcionamiento de la competencia (27), o sobre la base de las características específicas del acuerdo, de las que se puede deducir su especial carácter perjudicial para la competencia, en su caso a raíz de un análisis detallado del acuerdo, de sus objetivos y de su contexto económico y jurídico (28).

25. Para establecer una restricción «por su objeto», no es necesario que exista un vínculo directo entre el acuerdo y los precios al consumo (29). El artículo 101 tiene por objeto proteger no solo los intereses directos de los competidores o consumidores, sino la estructura del mercado y, de este modo, la competencia en cuanto tal (30).”

Asimismo, la Comunicación en su apartado 534, entre los distintos tipos de acuerdo, sostiene que no se puede justificar determinados acuerdos “(...) cuando el acuerdo se utilice para encubrir una restricción de la competencia por objeto, como la fijación de precios, el reparto del mercado o la asignación de clientes, o la limitación de la producción o la innovación.”

Estas consideraciones conllevan a que en el caso de las conductas calificadas como infracciones por objeto no sea necesario probar sus efectos. Así lo asume la jurisprudencia al respecto, expresada en la Sentencia 322/2017, de 24 febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo:

“Sin perjuicio de lo anterior, la Sala no comparte las alegaciones de la parte recurrente sobre la infracción de las normas del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia aplicables, por no haber definido la resolución de la CNC el mercado relevante y delimitado hasta qué punto el acuerdo afectaba a la competencia en dicho mercado, pues como afirma la resolución sancionadora (FD 8º), estamos ante un acuerdo de cártel entre empresas competidoras, que es constitutivo de infracción por su objeto, sin que sea imprescindible la acreditación de sus efectos.

En este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 20 de enero de 2016 (asunto C-373/149), recuerda que, de acuerdo con jurisprudencia reiterada:

(24) En ese sentido hay que recordar que, para incurrir en la prohibición establecida en el artículo 101 TFUE, apartado 1, un acuerdo debe tener «por objeto o efecto» impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado común. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia a partir de la sentencia LTM (56/65, EU:C:1966:38), el carácter alternativo de esa condición, como indica la conjunción «o», hace necesario considerar en primer lugar el objeto mismo del acuerdo (sentencia ING Pensii, C-172/14, EU:C:2015:484, apartado 30).

(25) Así pues, no es necesario examinar los efectos de un acuerdo en la competencia cuando esté acreditado su objeto contrario a ella (véanse en ese sentido las sentencias T-Mobile Netherlands y otros, C-8/08, EU:C:2009:343, apartados 28 y 30, y GlaxoSmithKline Services y otros/Comisión y otros C-501/06 P, C- 513/06 P, C-515/06 P y C-519/06 P, EU:C:2009:610 , apartado 55).



(26) En cuanto a la calificación de una práctica como restricción por el objeto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que algunos tipos de coordinación entre empresas revelan un grado de nocividad para la competencia suficiente para que pueda considerarse innecesario el examen de sus efectos (sentencia ING Pensii, C-172/14, EU:C:2015:484, apartado 31). Esa jurisprudencia atiende a la circunstancia de que determinadas formas de coordinación entre empresas pueden considerarse, por su propia naturaleza, perjudiciales para el buen funcionamiento del juego normal de la competencia (sentencia CB/Comisión, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, apartado 50).”

En el presente caso, las cláusulas estatutarias y de RRI adoptadas por la Asociación, que han sido acreditados en la instrucción de este expediente constituyen una infracción por objeto. Ello se justifica porque dichos acuerdos limitan o restringen la libre decisión de los integrantes de la Asociación respecto a los servicios provenientes de determinados centros de demanda de servicios o de fórmulas de colaboración con terceros mediante su integración en otras asociaciones.

Tales cláusulas son en sí mismas perjudiciales para el correcto funcionamiento del servicio de taxi, al margen de los efectos que haya producido, puesto que son potencialmente dañinos y vicia el marco de concurrencia en el que los operadores económicos deben competir para captar clientes de manera independiente.

En este sentido, la cuestión relativa a acuerdos susceptibles de afectar a la competencia, aun cuando dichos acuerdos no se hubieran llevado a la práctica, se aborda en el expediente que concluyó con la Resolución de 29 de marzo de 2000 del TDC en el expediente 452/99, “Taxis Barcelona”. Esta Resolución fue emitida en relación con un acuerdo que contingentaba el número de licencias que podían trabajar a doble turno en un 5% del total de las existentes. La calificación por el TDC de este acuerdo, adoptado por sindicatos, asociaciones del sector del taxi de Barcelona y por el Instituto Metropolitano del Taxi de Barcelona, resulta especialmente relevante en tanto se considera lo siguiente:

“De la simple lectura del acuerdo examinado en el presente expediente se deduce que pretende limitar la autonomía de los operadores económicos titulares de licencia de autotaxi, reduciendo la posibilidad de que puedan explotar sus vehículos a doble turno (es decir, mediante dos conductores), por lo que tiene claramente por objeto restringir la competencia en el mercado reduciendo el tiempo durante el que los autotaxis pueden prestar servicio, con el consiguiente perjuicio para los usuarios que tendrán más dificultades para realizar sus viajes en dicho medio de transporte al disponer de una menor oferta real del mismo (número total de horas de servicio de autotaxi ofertadas), lo que en la práctica afectaría particularmente a los horarios nocturnos y de fines de semana.”

La Resolución cuyo fragmento se ha transcrito fue confirmada por la Audiencia Nacional en su Sentencia de 12 de febrero de 2003 número de recurso 655/2000, en la que el órgano jurisdiccional manifiesta que “(...) Aún cuando el Acuerdo no se llevara a la práctica, en la medida en que con él se



limita la oferta de un servicio, es obvio que restringe la competencia, pues expresamente se señala que cuando el número de licencias existentes a doble turno fuera superior al 5%, se adoptarán las medidas necesarias para la contingentación. (...)”.

En definitiva, la Asociación habría restringido la posibilidad (real y potencial) de que sus asociados, compitan entre sí, al menos, en la posibilidad de captar libremente clientes para lo que están habilitados legalmente en tanto que profesionales independientes.

Como ya se ha mencionado, estamos ante un mercado singular, con fuertes barreras a la entrada, precios que funcionan como fijos (al menos en trayectos urbanos) y con un producto/servicio bastante homogéneo en la medida en que muchos clientes verán cubiertas sus necesidades con cualquier taxi que le permita realizar el desplazamiento deseado.

Respecto a la responsabilidad de la Asociación por las conductas acreditadas, el artículo 61.1 de LDC dispone que:

“1. Serán sujetos infractores las personas físicas o jurídicas que realicen las acciones u omisiones tipificadas como infracciones en esta Ley o, en el caso de empresas, sus sucesores legales o económicos.(...)”

3. Cuando se imponga una multa a una asociación, unión o agrupación de empresas y esta no sea solvente, la asociación estará obligada a recabar las contribuciones de sus miembros hasta cubrir el importe de la multa. (...)”

Como ya se ha indicado, la prohibición de decisiones o recomendaciones colectivas que tengan por objeto, produzcan o puedan producir el efecto de impedir, restringir, o falsear la competencia, en particular, la limitación o el control de la producción, o el reparto del mercado, establecida en el artículo 1.1 de la LDC, ha sido vulnerada por la comisión de los hechos acreditados, imputable a la Asociación.

Por su parte, el artículo 63.1 de la misma norma condiciona el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de multas por parte de la Autoridad de Competencia a la concurrencia en el sujeto infractor de dolo o negligencia en la realización de la conducta imputada, una vez que ha quedado acreditadas y calificadas las conductas contrarias a la LDC.

En el caso que nos ocupa, este Consejo considera que ha quedado probado que la Asociación, con la modificación de las normas que rigen su funcionamiento, Reglamento de Régimen Interior, conocía y era conscientes de la ilicitud de la conducta desarrollada, por el propio objeto de la decisión, manifiestamente anticompetitivo, por invadir de manera ilícita la autonomía de decisión de los asociados, operadores económicos independientes. En consecuencia, la Asociación incoada es responsable de la decisión adoptada, en relación con el régimen aplicable a los servicios provenientes de determinados núcleos de demanda y a la doble afiliación, llegando a establecer un mecanismo penalizador en caso de incumplimiento del mismo.



Respecto al ámbito temporal de la citada infracción, este Departamento de Investigación constata que se trata de una infracción única y continuada, que se inicia, al menos, desde la aprobación de los Estatutos y el Reglamento de Régimen Interior, se modifica el 23 de noviembre de 2023, y perdura la conducta, en los términos y con las salvedades descritas en este PCH, hasta, al menos, la incoación del presente expediente.

TERCERO. - SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN

1. Tipificación de las conductas

La conducta descrita en el PCH es constitutiva de una infracción única en la que existe un objetivo único perseguido, con un único producto y ámbito geográfico afectado. Una conducta de carácter colusorio, consistente en el establecimiento de limitaciones o controles de la actividad de los asociados relacionados con determinados servicios provenientes de núcleos de demanda y la prohibición de la doble afiliación, que infringe el artículo 1.1. de la LDC.

Tal infracción se encuentra tipificada como muy grave en el artículo 62.4.a) de la LDC:

“a) El desarrollo de conductas tipificadas en el artículo 1 de esta ley y en el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.”

2. Sanciones aplicables

Las sanciones previstas por la comisión de infracciones muy graves son las establecidas en el artículo 63.1.c) de la LDC:

“1. Los órganos competentes podrán imponer a los agentes económicos, empresas, asociaciones, uniones o agrupaciones de aquellas que, deliberadamente o por negligencia, infrinjan lo dispuesto en la presente Ley las siguientes sanciones, para cada una de las infracciones declaradas:

[...]

c) Las infracciones muy graves con multa de hasta el 10 por ciento del volumen de negocios total mundial de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de la imposición de la multa.

El volumen de negocios total de las asociaciones, uniones o agrupaciones de empresas se determinará tomando en consideración el volumen de negocios total mundial de sus miembros, salvo cuando en el mismo expediente se sancione tanto a empresas asociadas como a la asociación a la que pertenecen. En este caso, para la determinación del volumen de negocios total de las asociaciones, uniones o agrupaciones de empresas no se computará el volumen de negocios total mundial de las empresas asociadas que hayan sido sancionadas en el mismo expediente.



[...]”.

Asimismo, ha quedado acreditado que el incoado era consciente, y responsable, al menos a título de negligencia, de la realización de un acuerdo de control de mercado. En particular, como se señala en la presente Resolución, respecto a la regulación de los servicios provenientes de determinados centros de especial demanda y a la prohibición de la doble afiliación.

3. Criterios para la determinación del importe de la sanción

De acuerdo con lo establecido en el 64 de la LDC, se procede a valorar los siguientes criterios para la determinación del importe de la sanción en el presente caso:

3.1. Dimensión y características del mercado afectado

El mercado afectado por la conducta anticompetitiva es el de prestación de servicio de taxi a través de servicios concertados directamente con los asociados en la localidad de Estepona- Málaga, que ha sido descrito en el apartado 2 “Caracterización del mercado” y en el apartado 4 “Hechos acreditados” de los Hechos Probados de la presente Resolución.

3.2. Cuota de mercado de la empresa responsable

Las cuotas de mercado de dicha actividad suponen casi la totalidad de la actividad dado que la asociación agrupa a prácticamente la totalidad de las licencias de taxi en la localidad de Estepona.

3.3. Alcance de la infracción

La comisión de la infracción, y los efectos de la infracción, se habría desarrollado exclusivamente en la citada localidad de Estepona.

3.4. Duración de la infracción

Como ya se ha indicado, la conducta abarcaría al menos, desde la aprobación de los Estatutos y el Reglamento de Régimen Interior, que se modifica el 23 de noviembre de 2023, y perdura la conducta, en los términos y con las salvedades descritas en la presente Resolución, hasta, al menos, la incoación del presente expediente.



3.5. Efectos de la infracción sobre los derechos y legítimos intereses de los consumidores y usuarios o sobre otros operadores económicos

En cuanto a la oferta de servicios, la afectación supondría una limitación o control del desarrollo profesional de los operadores económicos al impedirles o dificultarles la autoorganización de su actividad.

Por lo que respecta a los destinatarios finales de los servicios que quisieran contratar directamente con un asociado, la afectación supondría la potencial ausencia de ofertas competitivas de los taxistas integrantes de la Asociación respecto a los trabajos procedentes de terminados centros en los que se concentra la demanda de servicios al estar sometidos a una exclusión y control por parte de la asociación, por lo que se les habría hurtado a los usuarios la posibilidad de recibir ofertas individuales más competitivas de los operadores integrantes de la Asociación.

3.6. Circunstancias agravantes y atenuantes que concurran

En cuanto a las circunstancias agravantes y atenuantes del artículo 64 de la LDC, en relación con la regulación establecida en los Estatutos y RRI, ha quedado acreditada en el expediente que la Asociación habría realizado actuaciones de modificación de su normativa tendentes a eliminar dichas barreras, por lo que ha de considerarse como atenuante dicha circunstancia. No obstante, la eliminación no se ha realizado de una manera sistemática e integral, y se ha mantenido, en parte, una regulación tendente a mantener su estatus en relación con los clientes provenientes de hoteles.

Por otro lado, no consta la aplicación de los procedimientos sancionadores respecto a las conductas.

4. Cálculo de la sanción propuesta

Dado que el artículo 63.1 de la LDC establece que la cuantía de la sanción económica a imponer a los sujetos infractores ha de calcularse mediante la aplicación de un porcentaje sobre el “volumen de negocios total mundial de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa”, es preciso determinar con carácter previo este dato. Para ello se ha tomado dicho dato correspondiente al ejercicio 2025 de la entidad Unión Local de Autoturismo de Estepona, facilitado por la propia entidad, resultando un volumen de negocios total de 228.072,01 euros.

En función de las circunstancias concurrentes, descritas con anterioridad, se considera que a dicha entidad se le debe imponer una multa de un uno por ciento sobre su volumen de negocios total, sensiblemente por debajo del máximo establecido, que es del 10%.

De acuerdo con todo lo anterior, teniendo presente el tipo de infracción, las características del mercado, la duración de la conducta, los efectos de la misma, el tipo de servicio afectado, las circunstancias atenuantes, se estima que la sanción que se propone debe ser de 3.193.01 euros.



En mérito a lo que antecede, vista la Propuesta realizada por el director del DI en relación con el presente asunto y de acuerdo con lo previsto en los preceptos legales y reglamentarios citados y los demás de general aplicación, este Consejo de la Competencia de Andalucía,

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar acreditada la conducta anticompetitiva tipificada en el artículo 1.1. de la LDC, consistente en el establecimiento de limitaciones o controles de la actividad de los asociados relacionados con los servicios concertados, por parte de la UNIÓN LOCAL AUTO-TURISMO ESTEPONA.

SEGUNDO.- Tipificar la conducta prohibida como infracción muy grave según el artículo 62.4.a) de la LDC.

TERCERO.- Declarar como sujeto infractor a la UNIÓN LOCAL AUTO-TURISMO ESTEPONA. por vulneración de la prohibición establecida en el artículo 1.1. de la LDC.

CUARTO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 63.1.c) de la LDC, y teniendo en cuenta los criterios para la determinación del importe de las sanciones previstos en el artículo 64 de la LDC y el resto de los aspectos puestos de manifiesto en la presente Resolución, se acuerda imponer la sanción de TRES MIL CIENTO NOVENTA Y TRES EUROS CON UN CÉNTIMO (3.193,1€) a la UNIÓN LOCAL AUTO-TURISMO ESTEPONA.

QUINTO.- Intimar a la UNIÓN LOCAL AUTO-TURISMO ESTEPONA para que elimine de manera integral las normas internas de organización correspondientes a la conducta infractora.

Comuníquese esta Resolución al Departamento de Investigación de la ACREA y notifíquese a los denunciantes y denunciados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa, pudiendo interponerse el correspondiente recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de su notificación.