COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

RESOLUCION

Expte. SAMUR/001/16 AUTOESCUELAS MURCIA

SALA DE COMPETENCIA

Presidente

D. José María Marín Quemada

Consejeros

Dª. María Ortiz Aguilar
D. Josep Maria Guinart Solà
Dª. Clotilde de la Higuera González
Dª. María Pilar Canedo Arrillaga

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 19 de diciembre de 2018

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), con la composición expresada al margen, ha dictado esta resolución en el expediente sancionador SAMUR/001/16 AUTOESCUELAS MURCIA, incoado por el Servicio Regional de Defensa de la Competencia de la Región de Murcia (SRDC) contra la Asociación Regional de Autoescuelas de Murcia (ARAMUR) y siete autoescuelas domiciliadas en la ciudad de Murcia, por supuestas prácticas restrictivas de la competencia prohibidas por el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).

I. ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fecha 25 de agosto de 2015 tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) escrito de la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU), denunciando la posible existencia de prácticas prohibidas por la LDC, consistentes en acuerdos colusorios de precios para la obtención del permiso de conducir entre varias autoescuelas, incluidas varias situadas en la Región de Murcia.

   Dicho escrito fue posteriormente subsanado por OCU con fecha 15 de septiembre de 2015 y remitido al Servicio Regional de Defensa de la Competencia de la Región de Murcia (SRDC) con fecha 2 de diciembre de 2015, teniendo en cuenta el carácter local del mercado de la enseñanza para la obtención del permiso de conducir.

2. Con fecha 4 de septiembre de 2015, tuvo entrada en el SRDC, escrito de denuncia presentado por la Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción (FACUA), comunicando los resultados de un estudio realizado sobre el precio medio de obtener el carné de conducir B en España, con datos relativos a la ciudad de Murcia, que podían traer causa en un posible acuerdo o pacto de precios entre las autoescuelas de la citada región.

3. Con fecha 17 de mayo de 2016 tuvo entrada en la CNMC escrito del SRDC, comunicando que las conductas denunciadas en el escrito de FACUA que podrían ser consideradas contrarias a la LDC no afectaban a un ámbito superior al de la Comunidad Autónoma por lo que se considera que la competencia para conocer del caso corresponde al SRDC.

   Con fecha 30 de mayo de 2016, en aplicación 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, se consideró que correspondía instruir el expediente al SRDC.

4. Con fecha 15 de junio de 2016, de acuerdo con lo establecido en el artículo 49 de la LDC, el SRDC de la Región de Murcia acordó la incoación de expediente sancionador contra la Asociación Regional de Autoescuelas de Murcia (ARAMUR) y siete autoescuelas domiciliadas en la ciudad de Murcia, por supuestas conductas prohibidas por la LDC, consistentes en acuerdos, decisiones, recomendaciones o prácticas concertadas para la fijación, de forma directa o indirecta, de precios para la obtención del permiso de conducir clase B.

5. Con fecha 25 de abril de 2017, de acuerdo con el artículo 33.3 del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero (RDC), el SRDC comunicó a las partes interesadas que, tras la instrucción realizada, no se consideraba acreditada la existencia de prácticas prohibidas por la LDC.

   A continuación, con fecha 10 de mayo de 2017, el SRDC dictó acuerdo de cierre de la fase de instrucción, que se notificó a los interesados.

6. Con fecha 17 de mayo de 2017, el SRDC, de acuerdo con lo previsto en el artículo 50.4 de la LDC, dictó propuesta de resolución y, posteriormente, con fecha 16 de junio de 2017 y en cumplimiento del artículo 50.5 de la LDC, el SRDC elevó al Consejo de la CNMC el expediente en el que se incorporaba la siguiente propuesta:

   > "*Que se proceda al archivo de las actuaciones en lo que respecta al expediente sancionador incoado contra las autoescuelas siguientes: AUTOESCUELA COSMOS, AUTOESCUELA CF VIAL MARIN, AUTOESCUELA MONTYMAR, AUTOESCUELA RUBIO FORMACIÓN, AUTOESCUELA SAN LORENZO CFV, AUTOESCUELA LA FLOTA, AUTOESCUELA SANTIAGO EL MAYOR, así como contra la ASOCIACIÓN REGIONAL DE AUTOESCUELAS DE MURCIA, por los motivos anteriormente expuestos, al considerar que no hay indicios de infracción de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia*."

7. Con fecha 5 de octubre de 2017, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC dictó Acuerdo de actuaciones complementarias, por resultar necesario para dictar resolución de acuerdo con el artículo 51 de la LDC, en el que estableció la práctica de las siguientes actuaciones complementarias:

   "a) Requerimiento a ARAMUR de copia de todos los certificados de paralización de vehículos emitidos por la asociación desde el año 2010.

   b) Requerimiento a ARAMUR de copia de todos los estudios o informes económicos sobre la actividad de las autoescuelas en relación con la obtención del permiso de conducir clase B que hayan sido solicitados o contratados por la asociación desde 2010 a departamentos universitarios u otras entidades educativas, consultoras o cualquier otra entidad que proporcione dicho servicio. En particular deberá remitirse copia de todo documento elaborado por el Director del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Granada a instancias o por encargo de ARAMUR. La asociación deberá informar al SRDC del uso que dio a tales estudios de costes y de la difusión de los mismos entre sus asociados.

   c) Examen por parte del SRDC, a partir de las facturas proporcionadas por las autoescuelas durante la información reservada y la instrucción del expediente, de los precios de la clase práctica para la consecución del permiso de conducir B más habitualmente aplicados por cada una de las autoescuelas imputadas, que permita observar la evolución de los mismos desde 2011 a 2016 así como su posible alineación entre las autoescuelas imputadas en el expediente. Si para la realización de tal estudio o análisis fuera necesario requerir nueva información o documentación, el SRDC deberá solicitarlas a las autoescuelas imputadas.

   d) Análisis por parte del SRDC de la estructura empresarial básica de las autoescuelas imputadas (número de empleados, número y tipos de coches, profesores y formas de contratación, secciones, locales u otros costes). Para su realización, el SRDC puede realizar los requerimientos de información que considere necesarios.

   Se insta al Servicio Regional de Defensa de la Competencia Dirección de Competencia la práctica de las anteriores actuaciones complementarias, así como la elevación al Consejo de su resultado, junto con su valoración y, en su caso, la propuesta de resolución que corresponda."

8. Con fecha 16 de noviembre de 2017, el SRDC procedió a requerir a ARAMUR la siguiente documentación:

   "a) Copia de todos los certificados de paralización de vehículos emitidos por la Asociación desde 2010.

   b) Copia de todos los estudios o informes económicos sobre la actividad de las autoescuelas en relación con la obtención del permiso

de conducir clase B que hayan sido solicitados o contratados por la Asociación desde 2010 a departamentos universitarios u otras entidades educativas, consultoras o cualquier otra entidad que proporcione dicho servicio. En particular deberá remitirse copia de todo documento elaborado por el Director del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Granada a instancias o por encargo de ARAMUR.

c) Informe sobre el uso que dio a tales estudios de costes y de la difusión de los mismos entre sus asociados."

9. Igualmente, también con fecha 16 de noviembre de 2017, el SRDC requirió a las autoescuelas incoadas la siguiente documentación:

   - *"Informe sobre la estructura empresarial básica de la autoescuela, donde figure: número de empleados y sus salarios, número de profesores y formas de contratación y retribución, número y tipos de coches, secciones y locales con los que cuenta y costes asociados a los mismos (alquileres, seguros, suministros, etc.), así como otros costes que afronte la empresa en su actividad, acompañado todo ello de la documentación acreditativa de dicha información.*
   - *Las 2 primeras facturas de los meses de febrero, mayo, septiembre y noviembre de los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, con desglose de los diferentes conceptos*."

   Entre los meses de diciembre de 2017 y febrero de 2018, ARAMUR y las autoescuelas incoadas remitieron al SRDC la documentación requerida.

10. Con fecha 8 de febrero de 2018, el SRDC requirió a ARAMUR la siguiente información y documentación adicional:

    "a) Volumen de negocios total de ARAMUR del año 2017, según la documentación contable justificativa del mismo.

    b) Listado de las autoescuelas asociadas a ARAMUR a fecha de 31 de diciembre de 2017.

    c) Dado que se precisa igualmente la documentación justificativa del volumen de negocios total del año 2017 de todas las autoescuelas asociadas a ARAMUR, y considerando las dificultades que estas entidades pueden tener para la presentación de documentación de forma telemática, al tratarse de pequeñas empresas en muchos casos, tal como esa Asociación ha comunicado en anteriores ocasiones, se le requiere para que, en virtud de sus funciones estatutarias de representación de sus asociados y de colaboración con los órganos de la Administración, solicite a todos los asociados dicha documentación, en la forma que les resulte más sencilla para su presentación, y una vez obtenida, la remitan a este Servicio Regional."

    Con fecha 13 de marzo de 2018, se presentó en sede electrónica la contestación de ARAMUR, en la cual se indicaba que la Asociación carece

de interés lucrativo, que sus asociados se han negado a revelar su volumen de negocios puesto que se trata de datos de contabilidad interna y se adjunta el listado de las 105 autoescuelas asociadas, no aportando en ese momento documentación justificativa respecto a su propio volumen de negocios del año 2017, la cual fue remitida con fecha 26 de marzo de 2018, tras un nuevo requerimiento del SRDC, advirtiendo de la posible apertura de nuevo procedimiento sancionador.

11. Con fecha 2 de mayo de 2018, el SRDC solicitó a todas las autoescuelas asociadas a ARAMUR la documentación acreditativa de su volumen de negocios del ejercicio 2017, documentación que fue recibida durante el mes de mayo de 2018.

12. En cumplimiento de lo previsto en el artículo 36.4, segundo párrafo del RDC, con fecha 4 de octubre de 2018 el SRDC elevó a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC nueva propuesta de resolución que incluía una nueva valoración de los hechos investigados y la siguiente propuesta:

    "Que se declare acreditada la existencia de una infracción del artículo 1.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, consistente en una recomendación colectiva de precios, una conducta que, según lo establecido en el artículo 62.4.a) de la LDC, debe calificarse como muy grave".

13. En virtud de lo dispuesto en el mismo artículo 36.4 del RDC, con fecha 5 de octubre de 2018 se procedió a notificar la nueva propuesta de resolución a los interesados, concediéndoles un plazo de quince días para la formulación de alegaciones.

14. Transcurrido el plazo de alegaciones concedido, con fecha 26 de octubre de 2018 se acuerda el levantamiento de la suspensión del plazo para resolver y notificar el expediente, determinando que el plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento finaliza el día 2 de enero de 2019.

15. Con fecha 8 de noviembre de 2018 tuvo entrada en la CNMC escrito del SRDC remitiendo a esta Comisión la documentación presentada por ARAMUR el anterior 5 de noviembre ante el SRDC, en la que se incluyen alegaciones a la propuesta de resolución elevada el 4 de octubre.

16. La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC deliberó y aprobó esta Resolución en su reunión del día 19 de diciembre de 2018.

II. HECHOS ACREDITADOS

1. LAS PARTES

Son partes interesadas en este expediente sancionador:

- Autoescuela COSMOS,
- Autoescuela CF VIAL MARIN,
- Autoescuela MONTYMAR,

- Autoescuela RUBIO FORMACIÓN,
- Autoescuela SAN LORENZO CFV,
- Autoescuela LA FLOTA y
- Autoescuela SANTIAGO EL MAYOR.
- La Asociación Regional de Autoescuelas de Murcia (ARAMUR).
- La Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción-FACUA.
- La Organización de Consumidores y Usuarios (OCU).

2. MERCADO AFECTADO

2.1. Mercado de producto

El mercado relevante por razón del servicio/actividad sería el de los servicios de enseñanza dirigidos a la obtención del permiso de conducir tipo B que faculta para la conducción no profesional de vehículos automóviles con una masa máxima de 3.500 kg y nueve asientos como máximo. Correspondería en la clasificación NACE a la sección P, clase 85.53 - *Actividades de las escuelas de conducción y pilotaje*. Hay que señalar que se trata del permiso de conducción más demandado y no existe sustituibilidad de dicho producto por otras modalidades de permiso de conducción.

Por otro lado, tal como señala la Resolución del Consejo Vasco de la Competencia en el expediente 7/2012 AUTOESCUELAS DE VITORIA, de fecha 29 de abril de 2015 (en adelante, Resolución CVC 7/2012), en su apartado 37:

> "*El consumidor tipo de los servicios de licencia de clase B es una persona joven (cuya edad está comprendida entre los 18 y los 24 años). Este segmento de la población lo conforman fundamentalmente estudiantes que no obtienen ninguna renta del trabajo y que por tanto financian el permiso de conducir, en gran medida, con la ayuda de su familia. Este hecho, unido a la relevancia del permiso de conducir para todos los segmentos de rentas, incluidas las más bajas, puede hacer que la sensibilidad al precio sea elevada, por lo que diferencias de precios del 5% o superiores pueden ser importantes en la elección de la autoescuela por el consumidor*".

Como recuerda el SRDC la regulación de la actividad de las autoescuelas se contiene principalmente en las normas siguientes:

(i) la Orden de 29 de diciembre de 1981, por la que se regula la licencia de aprendizaje de la conducción;
(ii) el texto articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (en adelante, LSV);
(iii) el Reglamento General de Conductores, aprobado por Real Decreto 818/2009, de 8 de mayo.

(iv) el Reglamento regulador de las autoescuelas particulares de conductores, aprobado por Real Decreto 1295/2003, de 17 de octubre (REPAC);
(v) el Reglamento General de Vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre; y
(vi) el Real Decreto 2100/1976, de 10 de agosto, sobre fabricación, importación, venta y utilización de piezas, elementos o conjuntos para reparación de automóviles.

Esta normativa sufrió importantes modificaciones a través del Real Decreto 369/2010, de 26 de marzo, para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio. El nuevo marco jurídico supuso una liberalización del sector que conllevó la flexibilización de requisitos y del régimen de funcionamiento de las autoescuelas particulares de conductores.

Respecto a la forma de realizar el aprendizaje de la conducción en nuestro país, hay que destacar que el medio más utilizado es, con gran diferencia, acudir a una autoescuela o escuela particular de conductores.

El artículo 1 del REPAC define las autoescuelas como *"centros docentes facultados para impartir, de forma profesional, la enseñanza de los conocimientos, habilidades, aptitudes o comportamientos esenciales para la seguridad de la circulación, a los aspirantes o la obtención de alguno de los permisos o licencias de conducción previstos en el Reglamento General de Conductores aprobado por el Real Decreto 878/2009, de 8 de mayo"*.

Por su parte, el artículo 2 del REPAC dispone que cada autoescuela, disponga o no de secciones, constituye una unidad, entendiéndose por sección toda sucursal de la escuela matriz con la misma titularidad y denominación. El RD 369/2009 establece una única autorización de la Jefatura de Tráfico para cada autoescuela, independientemente del número de secciones que tenga y de los elementos que compartan.

En relación a los recursos con que debe contar una autoescuela, el artículo 3 del REPAC indica: *"Toda Escuela deberá disponer de unos elementos personales y materiales mínimos para poder desarrollar sus funciones. Cada Sección o Sucursal de la Escuela deberá disponer a su vez de los elementos personales y materiales mínimos". "Los elementos personales mínimos son el titular, el director y el personal docente. Los elementos materiales mínimos están constituidos por los locales, los terrenos o zonas de prácticas, los vehículos y el material didáctico".*

Respecto a los elementos personales, el titular puede ser cualquier persona natural o jurídica que haya obtenido la autorización de apertura de la autoescuela y figure inscrita en el Registro de Centros de Formación de Conductores y,

provisionalmente, las comunidades hereditarias. El titular es responsable de que la autoescuela y sus secciones cumplan la normativa correspondiente, concretándose sus obligaciones en el artículo 5 del REPAC.

El personal directivo se encarga de la enseñanza y el desarrollo de la actividad docente del centro. Para ejercer sus funciones debe disponer del Certificado de Aptitud de Director de Escuelas Particulares de Conductores y de autorización para ejercer como director (artículo 6 del REPAC).

El personal docente se define en el artículo 8 del REPAC como el conjunto de profesores dedicados a impartir la enseñanza de los conocimientos y las técnicas de la conducción, teóricos y prácticos, necesarios para la formación y adiestramiento de los aspirantes a la obtención de un permiso o licencia de conducción. Asimismo, recoge como necesario para ejercer como profesor: (i) estar en posesión del certificado de aptitud de profesor de formación vial o de profesor de escuelas particulares de conductores y (ii) disponer de autorización de ejercicio como profesor.

Puede existir también personal administrativo o de otras categorías. Este personal estará obligado a colaborar en la realización de las inspecciones de la autoescuela o sección con los funcionarios que las lleven a cabo según el artículo 10 del REPAC. Este precepto también establece que una misma persona autorizada puede acudir a las dependencias de la Jefatura Provincial de Tráfico en nombre de más de una autoescuela.

En relación con los elementos materiales, en primer lugar, según el artículo 13 del REPAC, toda autoescuela o sección debe contar con un local para desarrollar sus actividades y que cumpla con los requisitos exigidos en la normativa vigente. A continuación, el artículo 14 indica que las autoescuelas autorizadas deben acreditar la facultad de utilizar un terreno para realizar prácticas de maniobras o destreza de circuito cerrado, de forma exclusiva o compartida, en propiedad o arrendamiento, usufructo, concesión pública, etc. No obstante, las autoescuelas pueden impartir la enseñanza, aun cuando no cuenten con los terrenos mencionados, si disponen de la autorización del municipio en que radique o en otro de la misma provincia. Finalmente, el artículo 23 del REPAC establece que las clases prácticas de maniobras o destreza en circuito cerrado sólo se podrán realizar en los terrenos o zonas autorizadas al efecto mientras que para las clases en vías abiertas al tráfico general se podrá utilizar cualquier vía urbana o interurbana en la que no esté prohibido.

En cuanto a los vehículos, el artículo 15 del REPAC prevé que toda autoescuela o sección debe disponer de un vehículo (en propiedad o por otro título) "*de la categoría adecuada a cada clase de permiso o licencia de conducción para cuya enseñanza esté autorizada*". Los vehículos deben cumplir con los requisitos especificados en el artículo 16 del REPAC y podrán figurar dados de alta en más de una escuela de la misma titularidad o estar adscritos a una agrupación o sociedad formada por los titulares de las escuelas agrupadas o asociadas, según dispone el artículo 17 del REPAC.

Por su parte el artículo 19 establece que la autoescuela o sección deberá contar como mínimo con el material didáctico necesario adecuado para impartir la formación teórica conforme a los conocimientos y aptitudes que exige la normativa.

Por último, en cuanto a la autorización de apertura, deberá ser expedida por la Jefatura Provincial de Tráfico en cuyo territorio radique la autoescuela, tendrá validez en todo el territorio español y habilitará a su titular a abrir secciones con la misma denominación que la autoescuela. Se exigirá la acreditación de la identidad del titular o de la constitución de la sociedad, del cumplimiento de los requisitos de los locales, de la relación del personal docente y directivo, así como de los vehículos y material didáctico de que va a disponer la autoescuela, junto con la declaración de no estar incurso el personal en las prohibiciones del artículo 12 del REPAC. La autorización permite presentar a los alumnos a realizar las pruebas de aptitud en el centro de exámenes que, atendidas las circunstancias concurrentes, determine la Jefatura Provincial de Tráfico entre los existentes en la provincia donde radique la autoescuela o sección. Excepcionalmente, se puede obtener autorización para realizar las pruebas en un centro de exámenes distinto al que correspondería por razón del territorio por dificultades de transporte o si las circunstancias lo aconsejaran.

2.2. Mercado geográfico

Para delimitar el mercado geográfico, debemos considerar el territorio en que los operadores ejercen su actividad en condiciones homogéneas de competencia y distintas de las de otras áreas de su entorno. En particular, es un factor determinante la cercanía del servicio al domicilio de los usuarios, puesto que la gran mayoría de ellos elige una autoescuela ubicada en su misma ciudad, evitando costes y tiempos de desplazamiento a otras localidades. Por ello, el mercado geográfico es local y se puede identificar con el de la ciudad correspondiente, en este caso, la ciudad de Murcia.

Por su parte, el ámbito territorial de las entidades incoadas sería también el del municipio de Murcia, en el caso de las autoescuelas, mientras que el de ARAMUR abarca toda la Región de Murcia.

3. HECHOS PROBADOS

Tras analizar la documentación recibida durante el trámite de actuaciones complementarias ordenado por el Consejo de la CNMC y revisar todos los datos obrantes en el expediente, recogidos en las fases de información reservada y de instrucción, a la luz de las nuevas pruebas obtenidas el SRDC considera acreditados los siguientes hechos:

3.1. Estatutos de ARAMUR (artículo 16)

En los Estatutos de ARAMUR se establece (artículo 16.F) que corresponde a la misma:

> *"Las competencias que les sean atribuidas en la ordenación que por el Gobierno y el Ministerio correspondiente se realice de las enseñanzas teórico-prácticas de la conducción de vehículos en sentido amplio, pudiendo establecer negociaciones con los Organismos competentes en orden a la fijación de una política de costes y precios de conformidad con las disposiciones legales vigentes en cada momento".*

3.2. Estudios económicos encargados por ARAMUR

ARAMUR encargó o participó en el encargo (junto con otras asociaciones de autoescuelas españolas) y financiación de dos estudios económicos realizados por un Catedrático de la Universidad de Granada, el primero fechado el 14 de enero de 2011 y el segundo el 14 de junio de 2012, cuyos objetos eran, respectivamente:

> *- determinar si el precio mínimo de una clase práctica de coche escuela para la obtención del permiso B de conducción, fijado por la Asociación Regional de Autoescuelas de Murcia, con la finalidad de evitar situaciones de dumping, está correctamente calculado para poder obtener un mínimo margen de rentabilidad.*
>
> *- determinar el precio mínimo de un permiso de conducción de la clase "B", en el sector de autoescuelas de la Región de Murcia, para evitar situaciones de "dumping", es decir vender un producto o servicio por debajo de los costes.*

En dichos estudios se concluye que es necesario establecer un precio mínimo de 32,00 euros por clase práctica y de 1.549,41 euros por permiso de conducir.

Por último, el SRDC señala que el estudio ha tenido amplia difusión, ya que se ha comprobado que, en la página web de la Confederación Nacional de Autoescuelas[1] (CNAE), se encuentra todavía publicado, a la fecha de la propuesta de resolución, el segundo de los estudios económicos citados.

3.3. Certificados para acreditar el lucro cesante

Tal y como se expuso en el acuerdo de actuaciones complementarias de 5 de octubre de 2017, en las actas de la Junta General de ARAMUR incluidas en el expediente se mencionaba la emisión por parte de la asociación de certificados de paralización de vehículos de autoescuelas (por causa de accidentes o averías) para el cobro de seguros u otros usos diversos. Sin embargo, el precio de las clases prácticas dejadas de percibir consignado en dichos certificados de paralización no se vinculaba al precio realmente aplicado por la autoescuela a

[1] https://www.cnae.com/ficheros/files/prensa/estudiosiestudio mercado.pdf

la que iban dirigidos sino al precio medio estipulados en los estudios de costes generales aludidos en el apartado anterior.

Para aclarar debidamente esta situación se solicitó al SRDC que requiriera a ARAMUR copia de todos los certificados de paralización de vehículos emitidos por la asociación desde 2010.

En los doce certificados emitidos por el Secretario de la anterior junta directiva de ARAMUR, entre el 9 de abril de 2013 y el 8 de mayo de 2015, destinados a once autoescuelas distintas, se hace constar que el mencionado estudio de 2011 fue realizado a petición de esta Asociación, que se analizaron el 78% de autoescuelas adheridas a la misma y que *"el precio medio de la clase práctica de coche-escuela para la obtención del permiso tipo B a partir del cual se obtendría un 13,20% de margen de beneficios es de 32,00 €",* por lo que *"toda autoescuela que imparta clases prácticas para la obtención del permiso de conducción tipo B, por debajo del precio referenciado de 32,00 € [...] incurrirá en situación de DUMPING, causando un grave perjuicio al sector de las autoescuelas, puesto que por debajo de ese precio no se da lugar al margen necesario para la obtención de unos beneficios mínimos".*

Tras la consulta efectuada al SRDC en abril de 2016 por el Presidente de la actual junta directiva de ARAMUR respecto a los certificados expedidos con motivo de la paralización de vehículos y reclamaciones de lucro cesante, los posteriores certificados emitidos a partir de julio de 2016 (ya con el presente expediente iniciado) no reflejan precio alguno. No obstante, se considera acreditada la difusión de los precios mínimos del mencionado estudio con base en la emisión de los anteriores certificados durante varios años.

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Habilitación competencial

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha asumido las competencias relativas a la materia de defensa de la competencia, dentro de la legislación básica estatal, según dispone el artículo 10.1.34 de su Estatuto de Autonomía, que recoge como competencia exclusiva autonómica: "*Comercio interior, sin perjuicio de la política general de precios, de la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y de la legislación sobre la defensa de la competencia*".

El artículo 13.1 de la LDC establece que: "*Los órganos de las Comunidades Autónomas competentes para la aplicación de esta Ley ejercerán en su territorio las competencias ejecutivas correspondientes en los procedimientos que tengan por objeto las conductas previstas en los artículos 1, 2 y 3 de esta Ley de acuerdo con lo dispuesto en la misma y en 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".*

Por su parte, el artículo 1.3 de Ley 1/2002, determina que: "*Corresponderá a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia el ejercicio en su*

territorio de las competencias reconocidas en la Ley 16/1989, de 17 de Julio, de Defensa de la Competencia, respecto de los procedimientos que tengan por objeto las conductas previstas en los artículos 1, 6 y 7 de la mencionada Ley, cuando las citadas conductas, sin afectar a un ámbito superior al de una Comunidad Autónoma o al conjunto del mercado nacional, alteren o puedan alterar la libre competencia en el ámbito de la respectiva Comunidad Autónoma".

Finalmente, el Decreto 13/2004, de 13 de febrero, por el que se asignan funciones en materia de defensa de la competencia y se crea el Servicio Regional de Defensa de la Competencia, atribuye a la Consejería competente en materia de comercio interior el ejercicio en el territorio de la Región de Murcia de las competencias ejecutivas en materia de defensa de la competencia y crea el citado Servicio Regional para llevar a cabo las funciones que dicho ejercicio conlleva.

SEGUNDO.- Objeto de la resolución y normativa aplicable

La Sala de Competencia en este expediente debe resolver, sobre la base de la instrucción realizada por el SRDC y las actuaciones complementarias desarrolladas a raíz del acuerdo de esta Sala de 5 de octubre de 2017, si la conducta ejecutada por ARAMUR, consistente en la recomendación colectiva de precios instrumentada o facilitada a través del encargo, financiación o difusión de estudios económicos y la emisión de certificados relativos a precios medios de clases prácticas para la obtención del permiso tipo B, supone una infracción del artículo 1.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, cuya responsabilidad debe atribuirse a la asociación.

La citada Ley 15/2007, que resulta de plena aplicación al presente procedimiento dado que las conductas se han desarrollado con posterioridad a su entrada en vigor, prohíbe en su artículo 1 *"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'.* Además, en cuanto a la clasificación de la infracción, el artículo 62.4 de la misma Ley establece que *"son infracciones muy graves: a) El desarrollo de conductas colusorias tipificadas en* el *artículo 1 de la Ley que consistan en cárteles u otros acuerdos, decisiones o recomendaciones colectivas, prácticas concertadas o conscientemente paralelas entre empresas competidoras entre sí, reales o potenciales."*

Asimismo, la Sala de Competencia debe resolver, como expresa el SRDC en su propuesta de resolución, si la posible concertación directa de precios entre las autoescuelas de la ciudad de Murcia no ha quedado acreditada en el expediente o si existen indicios de la misma.

TERCERO.- Valoración del órgano instructor

Finalizada la instrucción del expediente, en la Propuesta de Resolución del procedimiento sancionador remitida por el SRDC a esta Sala, el órgano instructor, tras la correspondiente valoración de los hechos y el análisis de las

alegaciones que a dicha Propuesta realizó ARAMUR, realiza la siguiente valoración de los hechos acreditados:

- Sobre el inciso final del artículo 16.F de los estatutos de ARAMUR: intima su supresión, por resultar contrario a la normativa de competencia.

- Sobre la realización de los estudios económicos: considera que contribuye a una homogeneización de precios en el mercado tipificada de recomendación colectiva de fijación de precios del artículo 1.a) de la LDC, y de infracción muy grave por tratarse de recomendaciones colectivas que agrupan a agentes económicos que compiten entre sí, imputable a ARAMUR.

- Sobre la emisión de certificados por el Secretario de ARAMUR para determinar el lucro cesante: entiende que estos certificados difundieron el resultado del estudio entre las empresas del sector, particularmente entre autoescuelas que no desarrollaban su actividad en la ciudad de Murcia, sino en otras localidades de la Región. La literalidad de las expresiones de los certificados, al señalar que "toda autoescuela que imparta clases prácticas por debajo del precio referenciado de [...] incurrirá en situación de DUMPING, causando un grave perjuicio al sector", conmina directamente a todas las autoescuelas a no rebajar el citado precio.

- Sobre la publicación del segundo estudio económico en la página web de la CNAE: considera que se encuentra a completa disposición para su consulta y descarga por cualquier autoescuela o asociación, siendo relevante el papel de ARAMUR en la difusión de estos estudios a nivel nacional, ya que no es concebible que la CNAE haya podido publicar este estudio concreto sin la previa iniciativa o sugerencia de ARAMUR.

- Sobre la evaluación de costes y las diferencias de precios: el SRDC ha procedido también a analizar la estructura empresarial y de costes de las autoescuelas incoadas, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC. A la vista de este análisis, considerando que el número de profesores de las autoescuelas varía de 1 a 5 y el número de vehículos de 2 a 8, por lo que, consecuentemente, los costes mensuales de las mayores en estructura llegan a duplicar o triplicar los costes de las más pequeñas, el SRDC considera que no puede explicarse razonablemente que los precios que estén aplicando todas sean tan similares, cuando no idénticos. Por ello, el SRDC considera que el estudio de costes y precios no modifica la conclusión alcanzada respecto a los citados estudios económicos como elemento homogeneizador de los precios aplicados por las autoescuelas.

- Sobre la concertación de precios entre las autoescuelas de Murcia: entiende que no existen indicios suficientes que permitan desvirtuar la presunción de inocencia respecto de posibles comportamientos colusorios dado que existe una explicación alternativa a una presunta

concertación, fundada en la transparencia del sector y el seguidismo de las autoescuelas líderes.

CUARTO.- Valoración de la Sala

En la presente resolución esta Sala debe valorar si, tal y como sostiene el SRDC, procede declarar la existencia de una conducta de recomendación de precios prohibida por el artículo 1 de la LDC de la que es responsable ARAMUR, así como intimar la supresión del artículo 16.F de los estatutos de la asociación.

4.1. Antijuridicidad de las conductas

Tal como se ha señalado en el fundamento de derecho segundo, el artículo 1 de la LDC prohíbe *"todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o en parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en: a) La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio".*

En la presente evaluación de la antijuridicidad de las conductas corresponde valorar si las conductas investigadas, mencionadas en el fundamento anterior, llevadas a cabo por las autoescuelas de Murcia incoadas y por ARAMUR entre 2011 y junio de 2018, constituyen una infracción del precepto mencionado.

Esta Sala de Competencia ha constatado que el expediente contiene suficientes evidencias y elementos probatorios para acreditar la efectiva comisión de la infracción que se imputa a ARAMUR. Dichas prácticas constituyen una restricción de la competencia por objeto en la medida en que han tenido aptitud para lograr el objetivo perseguido de falseamiento de la libre concurrencia en el mercado al ser ejecutadas por parte de ARAMUR. A continuación, se exponen los motivos por los que se considera que es así.

a) Sobre los dos estudios económicos como instrumentos de homogenización de los precios

Como se ha expuesto en el apartado 3.2 de los hechos acreditados ARAMUR encargó y financió los dos estudios económicos realizados en 2011 y 2012 por un Catedrático de la Universidad de Granada, cuyo objeto era determinar los precios mínimos de las clases prácticas para la obtención del permiso B de conducción y evitar situaciones de dumping. En dichos estudios se concluye que es necesario establecer un precio mínimo de 32,00 euros por clase práctica y de 1.549,41 euros por permiso de conducir.

De ello es importante destacar no sólo que los dos estudios fueron encargados por ARAMUR (así lo demuestran las pruebas obrantes en el expediente), sino que: (i) la propia Asociación ya había fijado un precio mínimo de una clase práctica para la obtención del permiso de conducción (apartado 2.- *Dictamen,* del estudio de 2011) y con el estudio encargado se pretendía confirmar si este

precio estaba "correctamente calculado"; (ii) su finalidad era evitar pretendidas situaciones de *dumping* y de competencia desleal en el sector, a las que el mismo estudio se refiere en los siguientes términos: *"al objeto de captación de clientes, se disminuya a través de ofertas atrayentes el precio de matriculación y de clases prácticas",* por parte de empresas *"que son capaces de rebajar sus beneficios",* especialmente durante los meses estivales, en los que *"la disminución por parte de determinadas autoescuelas de precios supone una competencia desleal al resto de autoescuelas integrantes del sector"*; y (iii) ambos estudios se realizan *"a la vista de la existencia de un fuerte crecimiento y apertura de autoescuelas y secciones en la última década en la región de Murcia, originado por un aumento de demanda, que ha dado lugar a un mercado muy voluminoso y a un fuerte incremento de la competencia".*

En ningún apartado de los estudios se hace referencia a otra posible finalidad de los mismos, como pudiera ser, por ejemplo, determinar el lucro cesante de las autoescuelas en caso de avería de uno de sus vehículos, propósito argumentado en la consulta efectuada por ARAMUR al SRDC.

Como se ha expuesto en el apartado 3.2 de los hechos acreditados, se considera acreditada la difusión de los precios mínimos de los mencionados estudios -pese a la alegación de ARAMUR de que su actual junta directiva no ha hecho uso de los mismos ni los ha difundido-, por dos hechos esenciales:

- Se han emitido numerosos certificados del Secretario de ARAMUR, dirigidos al menos a once autoescuelas distintas, entre el 9 de abril de 2013 y el 8 de mayo de 2015, en los que se declara que *"el precio medio de la clase práctica de coche-escuela para la obtención del permiso tipo B a partir del cual se obtendría un 13,20% de margen de beneficios es de 32,00 €",* por lo que *"toda autoescuela que imparta clases prácticas para la obtención del permiso de conducción tipo B, por debajo del precio referenciado de 32,00 €* [...] *incurrirá en situación de DUMPING, causando un grave perjuicio al sector de las autoescuelas, puesto que por debajo de ese precio no se da lugar al margen necesario para la obtención de unos beneficios mínimos".* De las once autoescuelas que figuran en los doce certificados de ese periodo cuya copia ha sido remitida por parte de ARAMUR, correspondientes a Espuña, Élite (dos certificados), Skala, Stop, Cieza, Costa Cálida, Grupo 98, Doble Mando I, Medina, Las Cortes y Ntra. Sra. del Rosario, ninguna desarrolla su actividad en la ciudad de Murcia, municipio objeto de investigación respecto a acuerdos colusorios de concertación en el presente expediente (salvo la empresa Grupo 98, que dispone de secciones en varios municipios y había sido excluida de la investigación por la diversidad en los precios que aplica). No obstante, basta la documentación recabada para demostrar la difusión del contenido del estudio entre las empresas del sector.

- Se ha constatado la publicación del segundo estudio económico en la página web de la CNAE, y que el mismo en la fecha de finalización de las actuaciones complementarias se encontraba todavía a completa

> disposición para su consulta y descarga por cualquiera de las asociaciones y autoescuelas que lo desearan utilizar.

A la vista de lo anterior, la existencia y emisión de certificados de precio mínimo durante varios años, así como la publicación en la página web de la CNAE, demuestran la amplia difusión de las conclusiones del estudio, permitiendo la coordinación de comportamientos entre autoescuelas. En ellos no solamente se propone un precio recomendado o de referencia, sino que la literalidad de expresiones como *"toda autoescuela que imparta clases prácticas [...] por debajo del precio referenciado de 32,00 €* [...] *incurrirá en situación de DUMPING, causando un grave perjuicio al sector",* conmina con cierta coacción a las autoescuelas a no rebajar el citado precio, o atenerse a las posibles consecuencias de lo que el mismo califica como "dumping".

Aunque la mayoría de autoescuelas no hayan aplicado el precio finalmente recomendado en el estudio y este no hubiera tenido gran difusión, como alega ARAMUR, una recomendación colectiva existe, de acuerdo con la Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 7 de abril de 2000 (expediente 472/99 Colegios Farmacéuticos de Valencia*),* cuando la misma *"tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de afectar negativamente a la competencia, aunque el fin principal fuera legítimo"*, cuestión que ha sido confirmada posteriormente por la sentencia en apelación del Tribunal Supremo de 18 de junio de 2003, así como la dictada en casación por dicho Tribunal el 1 de diciembre de 2010 (recurso 2685/2008). De hecho, para que exista infracción del artículo 1 de la LDC es suficiente con que la conducta sea objetivamente capaz de propiciar un comportamiento uniforme por parte de los asociados, como sucede en este caso. Así se ha pronunciado la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) en su resolución de 28 de septiembre de 2009 (expediente S/0055/08 Inprovo), confirmada por sentencia de la Audiencia Nacional de 13 de octubre de 2011 (recurso 795/2009).

En este sentido, las últimas alegaciones de ARAMUR en la fase de actuaciones complementarias entran en contradicción con lo comprobado y acreditado por el SRDC, como puede observarse de su mera lectura:

> *"Respecto al estudio de costes y su difusión entre nuestros asociados, es menester resaltar que esta Junta Directiva ni ha hecho uso del mismo ni lo ha difundido. Es más, los originales fueron destruidos en su momento".*

En su escrito de alegaciones de 29 de noviembre de 2018, ARAMUR sostiene de nuevo que no es cierto que la asociación encargase o participase en el encargo de los dos estudios económicos reseñados y que no puede extrapolarse el expediente SAMAD/07/2015 al presente expediente.

Igualmente, en las mismas alegaciones a la nueva propuesta de resolución, ARAMUR niega su participación en la difusión del estudio y señala que la publicidad del mismo a través de la emisión de certificados sólo alcanzó al 6% de las autoescuelas de la asociación.

Esta Sala no tiene la menor duda de que nos encontramos ante una clara recomendación colectiva de precios prohibida por el artículo 1 de la LDC, en la medida en que los estudios económicos constituyen un elemento homogeneizador de precios mínimos a efectos de evitar supuestas situaciones de "dumping" o "competencia desleal".

Dicha recomendación colectiva constituye una infracción tipificada como muy grave, de conformidad con lo establecido en el artículo 62.4.a) de la LDC.

Asimismo, dicha infracción de recomendación colectiva de precios puede ponerse en relación con la previsión recogida en el artículo 16.F de los estatutos de ARAMUR, que dispone que una de las competencias de la asociación es *"establecer negociaciones con los Organismos competentes en orden a la fijación de una política de costes y precios de conformidad con las disposiciones legales vigentes en cada momento".*

Como expone el SRDC, a través de dicho precepto la Asociación se otorga a sí misma la función de participar o intervenir en la fijación de la política de precios y costes, por lo que considera conveniente su supresión.

En el expediente ha quedado acreditado que el Secretario de ARAMUR emitió certificados sobre el precio medio por clase práctica de coche-escuela para la obtención del permiso de conducción tipo B entre abril de 2013 y mayo de 2015 (folios 1187-1198). Algunos de ellos constan en el expediente, como el de 5 de septiembre de 2013 (folio 1189), el de 25 de marzo de 2014 (folio 1191) y el de 3 de marzo de 2015 (folio 1197). En consecuencia, las pruebas obrantes en el expediente no permiten constatar que el precepto controvertido esté siendo inaplicado por ARAMUR durante el periodo investigado.

En conclusión, esta Sala considera que el citado precepto puede entrar en contradicción con lo establecido en el artículo 1 de la LDC, que expresamente prohíbe la fijación, directa o indirecta, de precios u otras condiciones comerciales o de servicio y, por lo tanto, debe ser suprimido.

b) Sobre la estructura empresarial y de costes de las autoescuelas incoadas

El SRDC procedió a analizar la estructura empresarial y de costes de las autoescuelas incoadas, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo de esta Sala de 5 de octubre de 2017, con el propósito de averiguar si una posible similitud en sus costes podría, de algún modo, justificar la proximidad en los precios aplicados por estas.

A la vista de ese análisis, considerando que el número de profesores de las autoescuelas varía de 1 a 5 y el número de vehículos de 2 a 8, por lo que, consecuentemente, los costes mensuales de las mayores en estructura llegan a duplicar o triplicar los costes de las más pequeñas, no puede explicarse razonablemente que los precios que estén aplicando todas sean tan similares, cuando no idénticos.

Por una parte, según han declarado los responsables de ARAMUR en diversas ocasiones durante la instrucción de este expediente, en un contexto de aguda crisis económica del sector en los últimos años que ha obligado a reducir personal y recursos a la mayoría de autoescuelas, cabría esperar que los precios se hubieran reducido de forma notoria para intentar atraer más clientes (en su mayoría, jóvenes y estudiantes con escaso poder adquisitivo), pero, en lugar de ello, los precios de las clases prácticas se han mantenido estables casi todos los años, con algún descenso desde 2011, pero también con incrementos.

Además, en diversos casos, los costes de algunas autoescuelas (San Lorenzo o Rubio) llegan a duplicar o incluso triplicar a los de otras (Cosmos, Montymar) que, no obstante, han aplicado los mismos precios que las primeras en los años 2014 y 2015. Destaca que el precio más aplicado por las autoescuelas sea, en los tres últimos años analizados, el de 28 euros por clase práctica, observando que, cada uno de estos años, cinco o seis autoescuelas (de las siete analizadas) fijaron mayoritariamente este precio.

En esta línea argumental, la mencionada Resolución SAMAD/07/2015 indica que: *"Como resulta evidente para cualquier análisis económico no puede haber un precio único aplicable a 28 autoescuelas con estructuras de costes ciertamente diferentes".*

Pese a que en este caso podría objetarse que el precio medio más aplicado (28 euros) dista bastante del recomendado en el estudio económico (32 euros), es innegable que dicho estudio ha producido, o ha podido producir objetivamente, un comportamiento uniforme por parte de los asociados, en el sentido de homogeneizar sus precios en los años posteriores a la realización del mismo. Así, comprobamos que las diferencias máximas respecto al precio medio han pasado del 10,7% (31 sobre 28 euros) en el año 2011 al 2,98% en 2014, 2015 y 2016, encontrando solo una autoescuela que se apartase del precio medio más repetido en cada uno de estos tres años, si se excluye del cálculo a la autoescuela La Flota que, por tener unos costes muy inferiores a las demás, ha podido fijar un precio notablemente más reducido en los últimos años.

Como se expone en la resolución del Consejo Vasco de la Competencia en el expediente 7/2012 AUTOESCUELAS DE VITORIA, de fecha 29 de abril de 2015 (en adelante, Resolución CVC 7/2012),

> *"**37.** El consumidor tipo de los servicios de licencia de clase B es una persona joven (cuya edad está comprendida entre los 18 y los 24 años). Este segmento de la población lo conforman fundamentalmente estudiantes que no obtienen ninguna renta del trabajo y que por tanto financian el permiso de conducir, en gran medida, con la ayuda de su familia. Este hecho, unido a la relevancia del permiso de conducir para todos los segmentos de rentas, incluidas las más bajas, puede hacer que la sensibilidad al precio sea elevada, por lo que diferencias de precios del 5% o superiores pueden ser importantes en la elección de la autoescuela por el consumidor. Por tanto, se consideran tarifas casi idénticas las que*

*coinciden plenamente o se encuentran en el intervalo de **más-menos el 4% del valor de referencia.***

[…]

***56.** Queda por tanto acreditado que existe una identidad de precios que no encuentra justificación económica en el análisis realizado. El precio de la clase práctica para la obtención del permiso de clase B no puede considerarse fruto de una decisión empresarial individual. Dicha uniformización solo puede ser achacada a una práctica anticompetitiva entre las empresas expedientadas. Las citadas autoescuelas se comportan de manera similar respecto de la fijación de sus tarifas, son conscientes del alineamiento y el resultado del mismo es la renuncia a competir entre ellas en perjuicio de los consumidores. Debe concluirse por tanto que existe una práctica concertada que ha tenido el efecto de uniformizar el precio de la clase práctica para la obtención del permiso de clase B en la ciudad de Vitoria."*

Según lo anteriormente expuesto, el estudio de costes y precios no modifica la conclusión de que los citados estudios económicos han servido como elemento homogeneizador de los precios aplicados por las autoescuelas.

c) Sobre la concertación de precios entre las autoescuelas

Tras las actuaciones complementarias realizadas el SRDC considera que, al divulgarse la información sobre los precios del permiso de conducción en medios publicitarios y a través de los potenciales alumnos que la facilitan al informarse en diversas autoescuelas, se trata de un mercado localista, en el que no sería preciso un pacto expreso sobre precios, si bien tampoco considera enteramente descartable la existencia de dicho acuerdo, teniendo en cuenta las conductas llevadas a cabo por ARAMUR como asociación regional del sector.

El SRDC señala que los precios aplicados por cada autoescuela han variado, puesto que, si bien el precio más aplicado en un ejercicio determinado, por ejemplo, en un 50% o más de las facturas, ha sido el de 28 euros por clase práctica, también existe un 30 o 40% de las mismas en las que se ha aplicado un precio de 26 o de 30 euros, durante el mismo ejercicio y en la misma autoescuela, por lo que pueden apreciarse ciertas diferencias individuales de precios. Por todo ello considera que no resulta posible acreditar aplicando la prueba de presunciones que se haya producido una concertación directa de precios entre las autoescuelas incoadas.

Por otra parte, teniendo en cuenta que también existen similitudes de precios de las clases prácticas en algunos periodos respecto a los de otras autoescuelas no incoadas en el presente expediente (dado que sus precios globales del permiso eran distintos o que sus precios por clase práctica variaban en mayor medida), similitudes que no permiten descartar su posible alineamiento de precios, así como la comentada falta de alineamiento de algunas empresas

incoadas en ciertos periodos, no estaría adecuadamente justificado, a juicio del SRDC sancionar individualmente a unas de estas autoescuelas y no a otras.

A este respecto esta Sala considera que, a la luz de las pruebas aportadas por la instrucción realizada, es cierto que no existe una prueba directa de concertación que permita desvirtuar la presunción de inocencia de las imputadas en relación con posibles comportamientos colusorios y que las condiciones del mercado afectado inciden en la transparencia del mismo.

No obstante también debe destacar que, como ha venido señalando la jurisprudencia, si bien corresponde a la administración sancionadora la prueba de la comisión de la infracción de la prohibición de las conductas colusorias, la prueba directa en estos ilícitos es de muy difícil consecución, dado que este tipo de conductas son llevadas a cabo en la clandestinidad por el conocimiento que los agentes del mercado tienen de su prohibición, admitiendo así la prueba indiciaria como medio para dar como probada la comisión de este tipo de conductas.

El Tribunal Supremo ha venido admitiendo en materia sancionadora por infracciones de las normas de Defensa de la Competencia que el juicio de reprochabilidad se base en pruebas de indicios, si bien "*tales pruebas indiciarias deben estar sometidas a un estricto control para ponderar su validez, derivando tal rigor en la valoración de las pruebas indiciarias en el derecho a la presunción de inocencia. (...) la racionalidad y solidez de la inferencia en que se sustenta la prueba indiciaria puede efectuarse tanto desde el canon de su lógica o cohesión, de modo que será irrazonable si los indicios acreditados no llevan naturalmente al hecho que se hace desprender de ellos o lo descartan, como desde el canon de su suficiencia o calidad concluyente, no siendo pues razonable cuando la inferencia sea excesivamente abierta, débil o imprecisa*" (STS de 26 de abril de 2005, SAN de 28 de junio de 2006).

En consecuencia, esta Sala entiende que en el presente expediente existen indicios de una posible concertación de precios entre las autoescuelas investigadas de la ciudad de Murcia. Esta posible concertación habría sido, en todo caso fomentada y facilitada por ARAMUR a través de distintas acciones y recomendaciones para homogeneizar y fijar precios acreditadas a lo largo de la instrucción y reseñadas en la presente resolución: elaboración y difusión de un estudio económico para evitar un pretendido "dumping", emisión y difusión de certificados gremiales sobre lucro cesante, emisión de guías orientativas sobre precios a las autoescuelas asociadas, etc.

No obstante, la actuación acreditada de ARAMUR recomendando precios a través de su estudio económico y los indicios encontrados a lo largo de la instrucción dotando de máxima transparencia a un mercado local, de reducidas dimensiones y número limitado de operadores convierten en innecesaria una concertación horizontal directa entre las autoescuelas investigadas en la ciudad de Murcia.

En conclusión, esta Sala considera que la actuación de ARAMUR a través de la recomendación de precios acreditada (infracción que es reputada como muy grave por la LDC) ha dañado sustancialmente las condiciones de competencia entre las autoescuelas radicadas en la ciudad de Murcia y, posiblemente, en otros municipios y localidades de la Región, por lo que resulta necesario que la vigilancia del cumplimiento de la presente resolución por parte del SRDC tenga en cuenta esta circunstancia y realice las actuaciones de investigación y vigilancia necesarias para el restablecimiento de un mercado competitivo entre autoescuelas.

4.2. Duración de la conducta

Según la documentación obrante en el expediente, la duración de los comportamientos anticompetitivos analizados comprende, al menos, desde la fecha del primer estudio económico encargado por ARAMUR, firmado el 14 de enero de 2011, ya que se desconoce la fecha exacta en que se encargó, y se extiende hasta la finalización de las actuaciones complementarias con la elevación de nueva propuesta de resolución el 4 de octubre de 2018, dado que el segundo estudio continuaba publicado entonces en la citada página web de la CNAE. La duración total de la conducta anticompetitiva sería, de esta forma, superior a siete años.

4.3. Efectos de la conducta en el mercado

En el caso analizado, nos encontramos ante una infracción por objeto del artículo 1 de la LDC y no de una infracción por efecto, por lo cual, tal como las autoridades de competencia han sostenido y la jurisprudencia ha avalado, no resulta necesario que haya producido efectos en el mercado para su calificación jurídica. En este tipo de casos, basta que tenga capacidad para causarlos.

En concreto, en relación con la elaboración y difusión de tarifas mínimas y baremos orientativos mínimos, la Audiencia Nacional se ha manifestado recientemente en estos mismos términos en su sentencia de 8 de abril de 2016:

> *«Esta determinación y posterior difusión de los precios tiene, sin duda, la consecuencia de producir una homogeneización de los mismos en las tasaciones valoraciones, es decir, conseguir un "comportamiento uniforme por parte de sus asociados", en palabras de la CNC, lo que resulta desde luego incompatible con el mantenimiento y desarrollo de una competencia efectiva en el mercado de prestación de servicios de tasación. Todo lo cual incide claramente en el ámbito de prohibición que resulta del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio. (…)*
>
> *Frente a la afirmación de que la conducta no habría llegado a producir efectos anticompetitivos, es preciso destacar que esta consecuencia, la causación de efectos negativos para la competencia, no forma parte de la infracción, para cuya comisión basta que la conducta sea susceptible de producirlos. Y tal es, sin duda, lo que sucede en el caso enjuiciado en la medida en que, insistimos, el fijar unas tarifas mínimas tiende a propiciar*

un comportamiento uniforme de los profesionales abiertamente contrario al principio de libre competencia.

Para rechazar también esta alegación baste remitirnos a la sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de junio de 2009, asunto C-8/08 T-Mobile, T-Mobile, que reitera doctrina anterior, y alude en los apartados 27 a 30 al tratamiento jurisprudencial de la distinción entre infracciones por objeto y por efecto, subrayando que la infracción lo será por su objeto cuando la conducta, por su propia naturaleza, sea perjudicial para el buen funcionamiento de la libre competencia, siendo el ejemplo clásico a este respecto los acuerdos de fijación de precios, ya se hagan de forma directa o indirecta.»

En esta línea, en relación con la valoración de conductas colusorias por infracción del artículo 1 de la LDC, esta Sala de Competencia ha reiterado (por todas, véanse la resolución de la CNMC de 28 de julio de 2016, expte. SAMAD/02/14 Colegio Oficial Ingenieros Técnicos Industriales de Madrid así como la resolución de la CNMC de 12 de mayo de 2016, expte. S/0455/12, Grupos de Gestión) que, dado su especial potencial de distorsión de la competencia, lo relevante es la aptitud para falsear la libre competencia en la medida en que el tipo infractor no requiere que se alcance la finalidad de vulneración de la libre competencia. Basta, pues, que se tienda a ese fin en la realización de la conducta, tenga o no éxito la misma. En este mismo sentido se vino pronunciando el Consejo de la extinta CNC, por todas, en su resolución de 27 de marzo de 2012, expte. S/0237/10 Motocicletas, resolución que fue refrendada concretamente en este aspecto por la Audiencia Nacional en su sentencia de 29 de abril de 2015.

No obstante, como se ha expuesto en los anteriores apartados 4.1.b) y c), la recomendación colectiva de precios ha tenido indudables efectos en el mercado, ya que se ha demostrado el mayor alineamiento de precios tras la realización de los estudios económicos. Al revelarse la información sensible sobre los costes de la mayoría de las empresas del sector (más del 78%) y extenderse la idea de fijar un precio mínimo recomendado, supuestamente para evitar situaciones de *dumping,* se ha facilitado sobremanera la homogeneización de precios y, con ello, se ha dañado gravemente la competencia en el mercado y las economías individuales de innumerables usuarios durante varios años.

4.4. Responsabilidad de ARAMUR

Según el artículo 61 de la LDC, *"serán sujetos infractores las personas físicas o jurídicas que realicen las acciones u omisiones tipificadas como infracciones en esta Ley".* En este caso, esta Sala considera acreditada la responsabilidad de ARAMUR, a tenor de los hechos declarados, las pruebas y el resto de elementos de juicio contenidos en el expediente y que ha quedado acreditado que la asociación conocía y era consciente de la ilicitud de la conducta, puesto que la finalidad del estudio económico era evitar la competencia -que se calificaba de "desleal"- en un contexto de crisis económica y de posibles bajadas de precios

por parte de muchas empresas, circunstancia que se quería impedir con la recomendación colectiva de precios.

Pese a ello, la responsabilidad de las conductas es aplicable, aun sin mediar dolo o intencionalidad de dañar la libre competencia, cuando se actúa a título de simple negligencia, esto es, cuando se produzca o pueda producir un resultado lesivo para la competencia aunque este no haya sido el fin buscado. Así se pronunciaba la extinta CNC en su resolución de 20 de marzo de 2013, expediente S/0359/11 ATASA, confirmada mediante sentencia de la Audiencia Nacional de 8 de abril de 2016:

> *En segundo lugar, se hace referencia a la culpabilidad en la realización de las conductas anticompetitivas. En este sentido, se afirma que "la falta de intencionalidad en la realización de la infracción no priva de antijuridicidad a las conductas de las asociaciones, pues el artículo 1 de la LDC tipifica una infracción de resultado o ilícito objetivo, por cuanto la infracción administrativa tendrá lugar cuando se produzca o pueda producir un resultado lesivo para la competencia con independencia de que este haya sido el fin buscado. En este sentido se ha manifestado, por ejemplo, la Audiencia Nacional en el Fundamento de Derecho Sexto de la Sentencia de 10 de noviembre de 2010 recaía en el recurso 06/637/2009 (expediente CNC S/0044/08 PROPOLLO), "(...) ello no es óbice a que la conducta sea por su naturaleza objetivamente restrictiva de la competencia, (...), ya que la conducta puede ser realizada de forma dolosa o culposa -claramente el precepto se refiere a un elemento intencional o negligente-, siendo la primera la que tiende directamente a provocar el efecto distorsionador de la libre competencia efectivamente querido, y la segunda, la que, aún sin pretender el efecto, la conducta es apta para causarlo, pudiendo ser previsto tal efecto, aplicando la diligencia debida" […]".*

En consecuencia, esta Sala entiende que ARAMUR es responsable de la conducta que se le imputa, en virtud de las pruebas y hechos que constan en el presente expediente. Dicha conducta constituye una infracción tipificada como muy grave, como se ha dicho, conforme al artículo 62.4.a) de la LDC.

Como indica el SRDC, la participación activa de ARAMUR en la solicitud, realización y pago del estudio económico ha quedado acreditada en la fase de actuaciones complementarias realizada tras el acuerdo de 5 de octubre de 2017 dictado por la Sala de Competencia. En dicho acuerdo se hacía referencia a un estudio económico anteriormente solicitado por la Asociación Provincial de Autoescuelas de Madrid (APAM), cuyo objeto era idéntico al primero de los dos estudios aquí referidos. Tal como declaró el propio autor del estudio, un estudio equivalente había sido solicitado y recibido por ARAMUR, entre otras muchas autoescuelas españolas.

En este sentido, en las alegaciones de ARAMUR se declara que este estudio *"fue aconsejado y solicitado por la compañía "Hispacolex, Servicios Jurídicos, S.L.P.". En ningún caso fue iniciativa de esta Asociación".* Sin embargo, esta empresa de servicios jurídicos ya declaró en el expediente SAMAD/07/2015 que

el origen e iniciativa del encargo de estos estudios dirigidos a diversas autoescuelas correspondía a las distintas asociaciones de autoescuelas:

> *"[...] les reiteramos que Hispacolex no solicitó el estudio económico, sino que lo encargó la APAM al profesor (...) informándoles igualmente que tampoco ha solicitado ningún otro estudio de contendido similar o idéntico, de forma que el resto de los estudios emitidos por dicho profesor para respaldar otros certificados de otras Asociaciones, han sido encargados por dichas Asociaciones [...]".*

Además, en contra de lo argumentado por ARAMUR que aporta copia de un correo electrónico de la referida empresa de servicios jurídicos de fecha 5 de julio de 2011, dirigido al *e-mail* de ARAMUR (ap.murcia@cnae.com), como presunta prueba de la iniciativa ajena para la realización del segundo estudio (14 de junio de 2012), debe destacarse que el propio correo comienza indicando *"De acuerdo con la conversación telefónica mantenida* […]", lo cual demuestra el previo contacto e interés por parte de ARAMUR en el encargo del mismo.

Pero la discusión planteada por ARAMUR y la negación de su encargo del citado estudio resultan completamente contradictorias con los certificados emitidos por la propia asociación incorporados al expediente, en los que el Presidente y el Secretario de ARAMUR afirman repetidamente que el estudio se realizó "*a petición de la Asociación Regional de Autoescuelas de Murcia"*.

Así, en el certificado de 9 de abril de 2013, dirigido a la autoescuela Espuña, se afirma lo siguiente:

> "*En el cálculo de rentabilidad confeccionado en fecha 14 de enero de2011, por D. […], Economista, Catedrático y Director del Departamento de Economía aplicada de la Universidad de Granada, a petición de la Asociación Regional de Autoescuelas de Murcia, en la cual se han analizado el 78 % de las autoescuelas adheridas a la misma, se acredita que el precio medio de la clase práctica de coche-escuela para la obtención del permiso tipo B a partir del cual se obtendría un 13'20 % de margen de beneficios es de 32'00.- €. (29'60.- € de precio neto * 2'40.- € de combustible)"*. (subrayado añadido)

Idéntico párrafo consta en los certificados dirigidos por ARAMUR a las autoescuelas Elite, Skala, Stop, Cieza, Costa Cálida, Grupo 98, Doble mando, Medina, Las Cortes, Rosario, y remitidos por la asociación en contestación al requerimiento de información del SRDC de 16 de noviembre de 2018.

Por tanto, consta acreditado en el expediente que ARAMUR reconoció repetidas veces en documentos propios, que el citado estudio del Departamento de Economía aplicada de la Universidad de Granada fue realizado a petición de la propia asociación.

Por otra parte, a la vista de los hechos y circunstancias analizadas, no se considera responsables individualmente a las autoescuelas incoadas, ni en la decisión de encargar y difundir los estudios económicos, ni en la emisión de los mencionados certificados, a lo que pueden añadirse los motivos expuestos en el apartado 4.1.d) anterior.

4.5. Sobre la caducidad del expediente

En su escrito de alegaciones de 29 de noviembre de 2018, ARAMUR considera caducado el expediente sancionador a la vista de lo dispuesto en el artículo 28.4 RDC, así como lo dispuesto en el artículo 38.1 LDC, por lo que entiende que deberían ser archivadas las actuaciones.

Señala la asociación que desde que se incoó el expediente (15 de junio de 2016) hasta el día 5 de octubre de 2017 en el que esta Sala de Competencia acordó la suspensión del procedimiento para la práctica de actuaciones complementarias, transcurrió 1 año, 3 meses y 15 días. Por su parte ARAMUR remitió la última documentación relacionada con las actuaciones complementarias el 26 de marzo de 2018, por lo que desde esa fecha hasta el momento de notificación de la propuesta de resolución (5 de octubre de 2018), pasaron otros 6 meses y 16 días, lo que da como resultado un total de 1 año, 10 meses y 1 día (22 meses), superando el plazo máximo de 18 meses para dictar y notificar resolución sancionadora previsto en el artículo 36.1 de la LDC.

Para ARAMUR, de acuerdo con lo previsto en el artículo 37.1.e) del LDC y en el artículo 12.1.b) del RDC, la suspensión del cómputo del citado plazo máximo de 18 meses previsto legalmente para resolver solo resultaría válida durante el tiempo necesario para la incorporación al expediente de los resultados de las actuaciones complementarias acordadas por esta Sala.

Para ARAMUR, las actuaciones complementarias acordadas se limitan a la presentación de la documentación requerida directamente a la asociación (copia de los certificados de paralización de vehículos emitidos desde el 2010 y la copia de los estudios o informes económicos sobre la actividad de las autoescuelas en relación con la obtención del permiso de conducir clase B). Para la asociación imputada el resto de la actividad ejecutada por el SRDC durante la tramitación de las actuaciones complementarias se desarrolló sin cobertura legal y sin autorización de la CNMC, por lo que responde a una causa general de naturaleza ilícita dirigida contra ARAMUR que no puede suspender el cómputo del plazo máximo del procedimiento.

La alegación de ARAMUR no resulta admisible. La simple lectura del acuerdo de 5 de octubre de 2017 evidencia que las actuaciones complementarias ordenadas por esta Sala no se limitaron a los requerimientos de información dirigidos a la asociación sino que incluían también una actividad específica de análisis y examen por parte del SRDC tanto respecto de los precios más habitualmente aplicados por las autoescuelas imputadas para la consecución del permiso de conducir B como de la estructura empresarial básica de las mismas (número de empleados, número y tipos de coches, profesores, etc.). Para dichos examen y análisis se habilitaba al órgano de instrucción a realizar los requerimientos de información que considerase necesarios. Por último, se instaba al citado SRDC a la valoración de las actuaciones complementarias realizadas y, en su caso, la propuesta de resolución que correspondiera a dicha valoración para la elevación a este Consejo.

Por todo ello, no puede aceptarse que la suspensión del cómputo del citado plazo máximo de 18 meses previsto legalmente sólo fuera válida hasta el 26 de marzo

de 2018, momento en que ARAMUR remitió la última documentación requerida por el SRDC, sino que dicho plazo debe considerarse debidamente suspendido durante toda la tramitación por el SRDC de las citadas actuaciones complementarias, que incluían también, en su caso, la elaboración de una nueva propuesta de resolución, actuación que no podía desarrollarse hasta que el citado Servicio dispusiese de la documentación requerida.

Como afirma ARAMUR el instituto de la caducidad obedece a los principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y tutela judicial efectiva, en su manifestación como derecho a un procedimiento sin dilaciones indebidas, y tiene como objeto evitar que pueda recaer una resolución de gravamen o limitativa de derechos extemporánea. Sin embargo, la lectura de la propuesta de resolución elevada por el SRDC a esta Sala el 4 de octubre de 2018, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 36.4, segundo párrafo del RDC, y, en concreto, de sus antecedentes, revela que el órgano de instrucción desarrolló las citadas actividades complementarias con absoluta diligencia y sin dilaciones indebidas. Ninguna objeción a esta actividad puede exponer ARAMUR cuando tuvo que ser requerida hasta en tres ocasiones por el SRDC (antecedentes 7 a 9) para que presentase determinada documentación necesaria para la elaboración de la propuesta de resolución y no facilitó ningún apoyo a dicho Servicio para lograr la remisión del volumen de negocios de sus asociados, información necesaria para la posible propuesta de sanción por el órgano de instrucción.

Por tanto, el acuerdo de 5 de octubre de 2017 suspendió el plazo para resolver y notificar durante el tiempo necesario para la realización de las actuaciones complementarias ordenadas. Recibida la nueva propuesta de resolución elaborada por el SRDC con fecha 4 de octubre de 2018, esta Sala acordó al día siguiente conceder a los interesados un plazo de quince días para que formulasen las alegaciones que estimaran pertinentes a la misma y transcurrido dicho plazo se levantó la suspensión acordada el 5 de octubre de 2017 y se determinó que el plazo máximo para resolver y notificar el presente procedimiento finaliza el día 2 de enero de 2019, al adicionar al término inicial el tiempo durante el que el procedimiento había estado suspendido.

Por todo ello, el procedimiento no ha caducado y debe desestimarse la alegación de ARAMUR.

4.6. Sobre la existencia de una causa general contra ARAMUR

En relación con la alegación anterior, ARAMUR sostiene que el SRDC ha sobrepasado la práctica de las actuaciones complementarias ordenadas por esta Sala para desplegar una causa general en búsqueda de pruebas contra la asociación. Como ya se ha advertido, para ARAMUR las actuaciones complementarias acordadas se limitan a la presentación de la documentación requerida directamente a la asociación, es decir, la copia de los certificados de paralización de vehículos emitidos desde el 2010 y la copia de los estudios o informes económicos sobre la actividad de las autoescuelas en relación con la obtención del permiso de conducir clase B.

ARAMUR acusa al SRDC de desarrollar una actividad investigadora sin cobertura legal para la que no había sido autorizado por esta Sala vulnerando el principio de igualdad de armas y el principio de contradicción en el expediente. Fruto de dicha actividad investigadora ilegal sería la incorporación al presente expediente de la documentación procedente del procedimiento sancionador seguido contra la Asociación Provincial de Autoescuelas de Madrid (al que ARAMUR no ha tenido acceso) y de la consulta a la web del CNAE, en relación con la publicación al estudio económico de la Universidad de Granada.

Para ARAMUR, a excepción de las actuaciones acordadas por la Comisión, el resto de la actividad acordada *motu proprio* por el SRDC e incorporada al expediente hay que considerarla nula *ope legis* por estricta aplicación del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. De tal modo que han de entenderse nulas la consulta a la web del CNAE y la incorporación del expediente seguido contra la Asociación Provincial de Autoescuelas de Madrid,

Como se ha examinado durante el análisis de la alegación precedente, la argumentación de ARAMUR no se atiene a la realidad de la tramitación del presente expediente. Las actuaciones complementarias ordenadas por esta Sala al SRDC el 5 de octubre de 2017 no se limitaron a los requerimientos de información dirigidos a la asociación, sino que incluían también una actividad específica de análisis y examen por parte del SRDC respecto a otras cuestiones para lo que se habilitaba al órgano de instrucción a realizar los requerimientos de información que considerase necesarios.

En relación al expediente SAMAD/07/2015 AUTOESCUELAS ALCALA DE HENARES no es cierto que ninguna documentación del citado expediente se haya incorporado a este. Las únicas referencias al mismo tenidas en cuenta por el SRDC se refieren a información contenida en la resolución de esta Sala de 15 diciembre 2016 que puso fin a dicho expediente. Se trata de un documento público en virtud de los dispuesto en el artículo 37 ("Publicidad de las actuaciones") de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC que prevé expresamente que esta Comisión haga públicas "todas las disposiciones, resoluciones, acuerdos e informes que se dicten en aplicación de las leyes que las regulan, una vez notificados a los interesados, tras resolver en su caso sobre los aspectos confidenciales de su contenido y previa disociación de los datos de carácter personal a los que se refiere el artículo 3.a) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, salvo en lo que se refiere al nombre de los infractores".

Por tanto, como resolución pública, su cita por el SRDC no vulnera los principios de igualdad de armas y contradicción en el expediente, teniendo en cuenta, además, que fue esta misma Sala quién citó expresamente el contenido de dicha resolución para fundamentar la necesidad de actuaciones complementarias en su acuerdo de 5 de octubre de 2017, pudiendo ARAMUR desde entonces desarrollar cualquier estrategia de defensa para contradecir el contenido de dicha resolución.

En cuanto a la consulta de la página web de CNAE para determinar la publicación del estudio encargado por la Universidad de Granada por ARAMUR, esta Sala

considera que también se trata de un hecho público, accesible a la generalidad de la población, y cuya consulta entra dentro de las competencias de valoración del SRDC sobre las actuaciones complementarias realizadas para elaborar una nueva propuesta de resolución. Debe subrayarse que las actuaciones complementarias incluían la verificación por el SRDC de los estudios o informes económicos sobre la actividad de las autoescuelas encargados por ARAMUR, por lo que la comprobación de su difusión o publicación entra dentro de las facultades de valoración del SRDC.

QUINTO. DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN

5.1. Criterios expuestos por el Tribunal Supremo

La determinación de la sanción deberá adecuarse a los criterios expresados en la doctrina del Tribunal Supremo, iniciada con la sentencia de 29 de enero de 2015[2], que son, en esencia, los siguientes:

- Los límites porcentuales previstos en el artículo 63.1 de la LDC deben concebirse como el nivel máximo de un arco sancionador en el que las sanciones, en función de la gravedad de las conductas, deben individualizarse. Tales límites "*constituyen, en cada caso, el techo de la sanción pecuniaria dentro de una escala que, comenzando en el valor mínimo, culmina en el correlativo porcentaje".* "*Se trata de cifras porcentuales que marcan el máximo del rigor sancionador para la sanción correspondiente a la conducta infractora que, dentro de la respectiva categoría, tenga la mayor densidad antijurídica. Cada uno de esos tres porcentajes, precisamente por su cualidad de tope o techo de la respuesta sancionadora aplicable a la infracción más reprochable de las posibles dentro de su categoría, han de servir de referencia para, a partir de ellos y hacia abajo, calcular la multa que ha de imponerse al resto de infracciones."*
- En cuanto a la base sobre la que calcular el porcentaje de multa, que en este caso podría llegar hasta el 10% por tratarse de una infracción muy grave, el artículo 63.1 de la LDC se refiere al *"volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa",* concepto con el que el legislador, como señala el Tribunal Supremo, *"lo que ha querido subrayar es que la cifra de negocios que emplea como base del porcentaje no queda limitada a una parte sino al "todo" de aquel volumen".*

Sobre la base de estas premisas ha de concluirse que la determinación de la sanción deberá concretarse en un arco que discurre del cero al 10% del volumen de negocios total de las empresas infractoras en el ejercicio anterior al de dictarse resolución. Dentro de dicho arco sancionador, la multa deberá

[2] También, en idéntico sentido, las sentencias del Alto Tribunal de 30 de enero de 2015 (recursos 1476/2014 y 1580/2013), entre otras.

determinarse conforme a los criterios de graduación previstos en el artículo 64 de la Ley 15/2007.

5.2. Criterios para la determinación de la sanción

La conducta analizada constituye una infracción del artículo 1 LDC, consistente en una recomendación colectiva de precios por parte de ARAMUR con el objetivo de fijar un precio mínimo para las clases prácticas de autoescuela.

Se trata, por tanto, de una infracción muy grave (art. 62.4.a de la LDC) que podrá ser sancionada con una multa de hasta el 10% del volumen de negocios total de la infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa (art. 63.1.c), esto es, 2017.

Al tratarse de una asociación, la base para el cálculo de la sanción viene constituida por la suma del volumen de negocios de sus asociados, tal y como establece el inciso final del artículo 63.1 de la LDC. De las empresas asociadas a ARAMUR, 20 no contestaron al requerimiento de información del Servicio Regional de Defensa de la Competencia de la Región de Murcia, por lo que en esos casos se ha tomado la media de los volúmenes de negocio de las otras 74 empresas que sí contestaron a dicho requerimiento, que es una estimación prudente. Por tanto, la cifra que se utiliza para calcular la sanción de ARAMUR asciende a 6.075.006 euros.

Esta misma estimación se ha realizado para el volumen de negocios en el mercado afectado, ya que sólo se dispone de datos para las empresas que contestaron al requerimiento de información. Además, los datos disponibles se refieren únicamente al año 2017, por lo que se utiliza esa cifra para todos los años en los que tuvo lugar la conducta. Se trata de una aproximación muy prudente, ya que en el año 2017 la actividad de las autoescuelas se redujo de manera notable debido a una prolongada huelga de examinadores de la DGT, por lo que muy probablemente el volumen de negocios afectado durante la infracción sea en realidad superior. De esta forma, la cifra que se utiliza a efectos de valorar la proporcionalidad de la sanción en relación con la efectiva dimensión de la conducta es de 14.801.258 euros.

La graduación de la sanción debe determinarse partiendo de los criterios del artículo 64.1 LDC, siguiendo los criterios de la jurisprudencia del Tribunal Supremo mencionados en el apartado anterior.

En cuanto a las características del mercado afectado (art. 64.1.a), la conducta, una recomendación de precios, se ha desarrollado en el mercado de servicios de enseñanza dirigidos a la obtención del permiso de conducir tipo B.

La cuota de mercado de ARAMUR (art. 64.1.b) es elevada, puesto que la mayoría de autoescuelas que operan en Murcia están asociadas. En el año 2011, alcanzaban el 89,6%, si bien actualmente el número de asociadas es menor[3].

[3] Véase Fundamento de Derecho Sexto de la propuesta de resolución del Servicio Regional de Defensa de la Competencia de la Región de Murcia.

El mercado geográfico afectado por la infracción abarca la ciudad de Murcia, por lo que se trata de un ámbito local (art. 64.1.c).

La duración de la participación en la conducta (art. 64.1.d) abarca desde el 14 de enero de 2011 hasta el 4 de octubre de 2018, por lo que se trata de una infracción de más de 7 años.

Como se ha explicado en el fundamento de derecho cuarto, ha quedado acreditada la existencia de efectos en el mercado (art. 64.1.e), consistentes en la facilitación de la homogeneización de precios, dañando la competencia y afectando de forma directa a los clientes de las autoescuelas.

En el presente caso no concurre ninguna circunstancia agravante o atenuante (art. 64.1.g).

Siguiendo la precitada Sentencia del Tribunal Supremo, el conjunto de factores expuestos anteriormente –gravedad de la infracción, características y dimensión del mercado afectado, duración, ámbito geográfico de la conducta, efectos en el mercado– permite confirmar que la multa propuesta por el órgano instructor (71.077,57 euros) es suficientemente disuasoria y proporcionada a las características de la infracción cometida.

Ahora bien, aunque el tipo sancionador sea proporcionado a las características de la conducta infractora, si se aplica al volumen de negocios total de empresas multiproducto –es decir empresas que presentan una elevada proporción de su actividad fuera del mercado afectado– podría resultar en ocasiones una sanción desproporcionada.

Para valorar el elemento proporcionalidad de las sanciones derivadas del tipo sancionador anterior es necesario realizar una estimación del beneficio ilícito que las empresas asociadas a la asociación infractora podrían haber obtenido de la conducta bajo supuestos muy prudentes y aplicarles un factor de disuasión[4].

En este caso, el límite de proporcionalidad estimado para ARAMUR es superior a los 71.000 euros, por lo que no corresponde realizar ningún ajuste a la sanción.

En su virtud, visto los artículos citados y los demás de general aplicación, la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

HA RESUELTO

[4] Estos supuestos se refieren a diversos parámetros económicos, entre otros el margen de beneficio de las empresas en condiciones de competencia, la subida de los precios derivada de la infracción y la elasticidad-precio de la demanda en el mercado relevante. Cuando es posible, los supuestos que se han asumido se basan en datos de las propias empresas infractoras, o en bases de datos públicas referidas al mercado relevante. Los supuestos sobre estos parámetros son muy prudentes porque se exige que sean siempre razonables desde el punto de vista económico, y en caso de duda se toman siempre los valores más favorables a las empresas.

PRIMERO.- Declarar la existencia de una conducta prohibida por el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), llevada a cabo por la Asociación Regional de Autoescuelas de Murcia (ARAMUR), consistente en una recomendación colectiva de precios.

SEGUNDO.- La conducta anteriormente descrita y concretada debe ser calificada como muy grave, tipificada en el artículo 62.4.a) de la LDC.

TERCERO.- Declarar responsable de dicha conducta infractora de la LDC a la Asociación Regional de Autoescuelas de Murcia (ARAMUR).

CUARTO.- Imponer a ARAMUR una multa de 71.077,57 euros.

QUINTO.- Intimar a ARAMUR la supresión del inciso final del artículo 16.F de sus Estatutos.

SEXTO.- Ordenar a ARAMUR la difusión entre sus asociados del texto íntegro de esta resolución.

SÉPTIMO.- Ordenar a ARAMUR que requiera a la CNAE, como miembro de la misma, para que elimine de su página web el estudio económico publicado.

OCTAVO.- Intimar a ARAMUR para que en el futuro se abstenga de realizar conductas semejantes a la tipificada y sancionada en la presente resolución.

NOVENO.- Instar a al Servicio Regional de Defensa de la Competencia de la Región de Murcia, para que vigile y cuide del cumplimiento íntegro de esta resolución.

Comuníquese esta resolución al Servicio Regional de Defensa de la Competencia de la Región de Murcia y notifíquese al interesado haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo en la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.