

RESOLUCIÓN

Expte. SACAN/01/19, TAXIS AEROPUERTO DE GRAN CANARIA

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidente

D. José María Marín Quemada

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Josep Maria Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a Maria Pilar Canedo Arrillaga

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà y Vallvé

En Madrid, a 1 de octubre de 2019

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el expediente SACAN/01/19, TAXIS AEROPUERTO DE GRAN CANARIA, tramitado por la Viceconsejería de Economía y Asuntos Económicos con la Unión Europea del Gobierno de Canarias ante la denuncia formulada contra el AYUNTAMIENTO DE TELDE por supuestas prácticas y conductas contrarias a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

ÍNDICE

I.	ANTECEDENTES DE HECHO	3
II.	LAS PARTES	4
1.	Denunciante.....	4
2.	Denunciado	4
III.	MERCADO AFECTADO	4
1.	Marco normativo.....	4
2.	Mercado de producto	5
3.	Mercado geográfico.....	5
IV.	HECHOS ACREDITADOS	5
1.	Decretos municipales nº 2398 de dos de julio de 2012 (DECRETO 2398) y nº 4790 de 28 de diciembre de 2012 (DECRETO 4790) del Ayuntamiento de Telde ...	6
2.	Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 1 de las Palmas de Gran Canaria de 28 de febrero de 2016 y sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 6 de mayo de 2018.....	6
V.	FUNDAMENTOS DE DERECHO	8
	PRIMERO. - Competencia para resolver.	8
	SEGUNDO. - Objeto de la Resolución y propuesta del órgano instructor.....	9
	TERCERO. - Valoración de la Sala de Competencia.....	9
	HA RESUELTO	11

I. ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fecha 10 de noviembre de 2016 tuvo entrada en el registro de esta Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) escrito de denuncia contra el AYUNTAMIENTO DE TELDE, en relación con el contenido de dos ordenanzas municipales que podrían suponer una infracción de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**), al establecer la prohibición de recoger en el recinto del Aeropuerto de Gran Canaria a clientes que hubieran contratado sus servicios de transporte a través de empresas o agencias de viajes (folios 1 a 39).
2. En posterior trámite de asignación de competencias se determinó por la Dirección de Competencia de la CNMC (**DC**) y por la Viceconsejería de Economía y Asuntos Económicos con la Unión Europea del Gobierno de Canarias (la Viceconsejería) que, sin entrar a valorar el fondo de si las conductas descritas suponían una infracción o no de la LDC, los órganos competentes para conocer de las actuaciones eran los de la Comunidad Autónoma de Canarias, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia (en adelante, Ley 1/2002).

En virtud de lo anterior, con fecha 14 de diciembre de 2016 se traslada el expediente por parte de la DC a la Viceconsejería.

3. Con fecha 1 de abril y 12 de mayo de 2017 se realizaron sendos requerimientos de información por el órgano instructor:

Fecha	Destinatario	Folios	Contestación
01/04/2017	Ayuntamiento de Telde	40 a 42	24/04/2017 (folios 43 a 562)
12/05/2017	Ayuntamiento de Telde	563 a 564	23/05/2017 (folios 565 a 584)

4. Con fecha 13 de mayo de 2018 el denunciante aportó información adicional sobre los hechos denunciados, en concreto, aportó una sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº1 de Las Palmas de Gran Canaria y otra sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, relacionadas con los hechos denunciados (folios 585 a 606).
5. Con fecha 25 de abril de 2019, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 49.3 de la LDC, la Viceconsejería remitió propuesta de no incoación y de archivo de las actuaciones, al considerar que en los hechos denunciados no se

apreciaban indicios de infracción de la LDC por devenir inexistentes jurídicamente (folios 607 a 616).

6. La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC aprobó la presente resolución en su reunión de 1 de octubre de 2019.

II. LAS PARTES

Son partes en el presente expediente:

1. Denunciante

- **Profesional del taxi**

2. Denunciado

- **Ayuntamiento de Telde**, con competencias para regular, mediante ordenanza, el servicio de taxis en el Aeropuerto de Gran Canaria en lo que respecta al funcionamiento y organización de las paradas de taxis en dicho recinto aeroportuario.

III. MERCADO AFECTADO

1. Marco normativo

La Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias, define en su artículo 80 el servicio de taxi como el transporte de viajeros con vehículos de una capacidad de hasta nueve plazas, incluida el conductor, que se efectúa por cuenta ajena mediante el pago de un precio, disponiendo de la licencia o autorización preceptiva.

El mismo artículo 80 estipula que el servicio de taxis se regirá por lo dispuesto en dicha Ley, en los reglamentos que la desarrollen, así como por las ordenanzas aprobadas por los municipios o por la entidad pública competente en las áreas de prestación conjunta, zonas de interacción de tráfico entre uno o varios municipios en las que, mediante los preceptivos títulos habilitantes, se permita la prestación de servicios en todo el ámbito territorial de dichas zonas, así como en las zonas sensibles, como los aeropuertos.

Al respecto, el Reglamento Regulador de las Áreas Sensibles del Aeropuerto de Gran Canaria, del Puerto de Las Palmas (Las Palmas de Gran Canaria) y del Puerto de las Nieves (Agaete), aprobado por el Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria, el 27 de septiembre de 2013, en su artículo 2, dispone que “*En el caso*

del Aeropuerto de Gran Canaria, al estar localizada esta infraestructura en los términos municipales de Ingenio y Telde, sólo podrán prestar los servicios de recogida de viajeros en dicho recinto los taxis de los dos municipios de Telde e Ingenio”.

Por su parte, el artículo 81 de la Ley 13/2007 somete el servicio de taxis al principio de intervención administrativa, fundamentada en la necesaria garantía del interés público para la consecución de un nivel óptimo de calidad en la prestación del servicio.

2. Mercado de producto

El mercado de producto afectado es el de la prestación del servicio de taxis con origen en el Aeropuerto de Gran Canaria en cuanto que se fundamenta en el contenido de las ordenanzas de los Ayuntamientos de Telde e Ingenio que prohíben recoger en dicho recinto a los clientes con los que se hubiesen contratado previamente los servicios de taxi.

3. Mercado geográfico

El mercado geográfico es local, pues la conducta afecta al servicio de taxis con origen en el Aeropuerto de Gran Canaria, infraestructura que está localizada en los términos municipales de Telde e Ingenio.

IV. HECHOS ACREDITADOS

La denuncia objeto de este expediente ha sido valorada por la Sala de Competencia de la CNMC partiendo de los hechos consignados por la Viceconsejería en su propuesta de no incoación del procedimiento sancionador y de archivo, así como de la documentación recabada en el expediente.

A juicio del denunciante, el Ayuntamiento de Telde habría incurrido en una conducta contraria a la LDC como consecuencia de la aprobación del Decreto municipal nº 4790 de 28 de diciembre de 2012, aprobado con efectos de 1 de enero de 2013, por el que se implantó una medida correctora cuya finalidad era regular los servicios de transporte desde el Aeropuerto de Gran Canaria contratados con anterioridad. Asimismo, cita en su denuncia el Decreto municipal nº 2398 de 2 de julio de 2012, de contenido similar.

Concretamente, el denunciante afirma que ambos decretos prohibían a los taxistas de ambos municipios recoger en el aeropuerto a cualquier cliente que tuviera contratados sus servicios o traslados con empresas, agencias de viajes, etc., debiendo derivar dichos clientes hacia la parada de taxis del aeropuerto y pagar allí el servicio al taxista que tocara por turno de llegada. De ese modo, el denunciante considera que se pasaría a gestionar dichos contratos solamente a

través de un ente creado a tal efecto, compuesto por ayuntamientos y asociaciones del sector.

Teniendo en cuenta la información que obra en el expediente procedente del contenido de la propia denuncia, de los requerimientos de información emitidos por la Viceconsejería dirigidos al Ayuntamiento de Telde y de la información complementaria aportada por el denunciante, la Sala de Competencia ha valorado los siguientes hechos:

1. Decretos municipales nº 2398 de dos de julio de 2012 (DECRETO 2398) y nº 4790 de 28 de diciembre de 2012 (DECRETO 4790) del Ayuntamiento de Telde

- (1) En primer lugar, el DECRETO 2398 (folios 565 a 582) disponía en el punto 16, relativo a los viajes de agencia, debían *“ser comunicados al Servicio de Apuntadores, siendo distribuidos por éstos a las licencias que se encuentren de turno y en base al orden que les corresponda en la cola, dándole a dichos servicios la condición de ‘Carreras’”* (subrayado añadido).
- (2) Posteriormente, se dictó el DECRETO 4790 (folios 583 a 584), que ampliaba la regulación del DECRETO 2398, y reiteraba que los servicios procedentes de Agencias de Viajes y Touroperadores debían *“ser derivados a la caseta del servicio de Apuntadores, previa comunicación a las correspondientes Administraciones”*. Igualmente regulaba que dichos servicios serían distribuidos *“a las licencias que se encuentren de turno y en base al orden que le corresponda en la cola”*.

2. Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 1 de las Palmas de Gran Canaria de 28 de febrero de 2016 y sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 6 de mayo de 2018

- (3) El Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Las Palmas de Gran Canaria en su sentencia de 28 de febrero de 2016 declaró la nulidad del DECRETO 4790 y del punto 16 del DECRETO 2398 (folios 589 a 598) con base en las siguientes argumentaciones del Fundamento de Derecho TERCERO:

“Una de las modalidades mediante las que se presta el servicio de taxis es el de los contratos de agencia de viajes, a través del cual, un cliente contrata con un titular de la licencia o una asociación para que, de forma permanente, les preste el servicio de recogida de taxi en el aeropuerto. [...] no existe justificación alguna para que el Ayuntamiento de Telde intervenga los contratos de agencia que son libremente celebrados por determinados taxistas y asociaciones de taxistas, quienes, en el ejercicio de la libertad de empresa, y respetando el marco normativo que regula el servicio de autotaxi, han ido creando una cartera de clientes para su recogida en el aeropuerto de forma permanente.”

Por todo ello, [...] la medida de gestión de los contratos de agencia a través de la Comisión intermunicipal es una medida intervencionista del servicio de autotaxi que no está justificada por el interés general, pues no se trata de una medida que pueda servir para mejorar el servicio público prestado por los taxistas del municipio de Telde, ni tampoco para eliminar los conflictos existentes en el aeropuerto” (subrayado añadido).

- (4) La Sentencia de 28 de febrero de 2016 fue recurrida por el Ayuntamiento de Telde ante el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, mismo que fue desestimado mediante sentencia de 6 de mayo de 2018 (folios 601 a 606) con base en las siguientes argumentaciones contenidas en los Fundamentos de Derecho TERCERO y CUARTO:

“Tercero: [...] los dos decretos que ahora se recurren, tanto el 2.398 como el 4.790, ambos de 2.012, tienen por objeto obligar a todos los contratos de transporte desde el aeropuerto a diversas localidades de la isla de Gran Canaria que se hayan precontratado por taxistas, grupos de taxistas o asociaciones a través de agencias, a ser intervenidos por el servicio de apuntadores; lo que en principio no supondría ninguna ilegalidad, toda vez que entre las competencias que mantiene el ayuntamiento referentes al servicio de taxi está la de regular su prestación, de forma que el servicio se despliegue de la forma más coherente posible en aras al interés general. [...]

Sin embargo, lo que no puede pretender el Ayuntamiento es, bajo el amparo de esta potestad de control y organización de un servicio, pervertir el mecanismo de contratación libre que está garantizado en el reglamento^[1], y esto es lo que se hace cuando, una vez recibida la información por el servicio, se procede a una distribución en base a las licencias que se encuentren de turno y al orden que corresponda en la cola, que no tiene por qué coincidirle al contratista con el momento de la prestación del servicio y, en el mismo sentido, la contraprestación con un abono de 3 euros por la captación.

Cuarto: [...] entendemos que esta es la parte que pervierte la libertad de contratación, principio esencial de la libertad de empresa, garantizado en el artículo 38 de la Constitución Española, de obligado respeto a todos los poderes públicos de conformidad con el artículo 53 del mismo texto, en base al principio de defensa de la competencia, en cuanto no se establecen medidas de proporcionalidad y distinción en los turnos para

¹ Reglamento Regulador de las Áreas Sensibles del Aeropuerto de Gran Canaria, del Puerto de Las Palmas (Las Palmas de Gran Canaria) y del Puerto de las Nieves (Agaete), aprobado por el Excmo. Cabildo Insular de Gran Canaria, el 27 de septiembre de 2013.

aquellos supuestos en los que la contratación es ajena al Ayuntamiento, que tiene la obligación de garantizar que se puedan cumplir los contratos de agencia mediante un turno alternativo al ordinario, ubicado preferentemente en lugar distinto (para no generar confusión), y basado en la preferencia del contratista, de manera que se organice en turnos de recogida para garantizar al contratista y a los usuarios la efectividad de lo previamente contratado y "sin pirateo de pasajeros" en las terminales de llegada del aeropuerto.

Por tanto, las limitaciones que exigen que dichos contratos sean prestados por el turno ordinario resultan claramente ilegales, e invalidan los decretos en tanto en cuanto el sentido de los mismos no respete los términos de la libertad de empresa, ni del propio reglamento, que posibilita dichos contratos, según se expresa en la sentencia de instancia y en la nuestra" (subrayado añadido).

V. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Competencia para resolver.

El artículo 20.2 del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias, aprobado por el Decreto 12/2004, de 10 de febrero, establece que "*corresponden a la Viceconsejería de Economía y Asuntos Económicos con la Unión Europea las siguientes competencias: [...] g) el impulso y ejecución de las actuaciones en materia de defensa de la competencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias*".

El Servicio de Defensa de la Competencia, adscrito a la Viceconsejería de Economía y Asuntos Económicos con la Unión Europea y creado en virtud del Decreto 118/2006, de 1 de agosto, por el que se modifica la relación de puestos de trabajo de la Consejería de Economía y Hacienda, asumió el 3 de noviembre de 2008, entre otras funciones, la instrucción de los procedimientos por conductas contrarias a la libre competencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Por tanto, en función de lo dispuesto anteriormente y de lo recogido en los artículos 20.2 y 5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y la disposición transitoria única de la Ley 1/2002, las funciones de instrucción en materia de defensa de la competencia en el presente expediente fueron responsabilidad del citado Servicio de Defensa de la Competencia, residiendo las competencias de resolución en este Consejo de la CNMC.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 14.1.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, *“la Sala de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia”*.

SEGUNDO. - Objeto de la Resolución y propuesta del órgano instructor

Esta Sala debe valorar en la presente resolución si concurren los requisitos para la aplicación del artículo 49.3 de la LDC, esto es, la ausencia de indicios de infracción, para, tal como propone la Viceconsejería, acordar la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones realizadas hasta el momento.

El artículo 49.1 de la LDC dispone que el órgano de instrucción e investigación (en el presente expediente, la Viceconsejería) incoará expediente sancionador cuando observe indicios racionales de existencia de conductas prohibidas en los artículos 1, 2 y 3 de la misma Ley. Sin embargo, en el número 3 del citado artículo 49 se añade que el Consejo, a propuesta de la Dirección de Investigación, acordará no incoar procedimiento sancionador y, en consecuencia, el archivo de las actuaciones realizadas, cuando considere que no hay indicios de infracción.

Por otro lado, el artículo 27.1 del Reglamento de Defensa de la Competencia (**RDC**), aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, estipula que: *“1. Con el fin de que el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia [actual CNMC] pueda acordar no incoar procedimiento y archivar las actuaciones en los términos establecidos en los artículos 44 y 49.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, la Dirección de Investigación le dará traslado a la denuncia recibida, de las actuaciones previas practicadas, en su caso, y de una propuesta de archivo”*.

En su informe de 25 de abril de 2019, la Viceconsejería propuso a esta Sala la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 49.3 de la LDC, por cuanto considera que, en relación con los hechos denunciados, no se aprecian indicios de infracción de la LDC. Concretamente, la Viceconsejería considera que al haberse anulado en primera y segunda instancia los decretos impugnados, los hechos denunciados devienen inexistentes jurídicamente, proponiendo el archivo del expediente por inexistencia de objeto.

TERCERO. - Valoración de la Sala de Competencia

En los hechos acreditados del expediente consta que el DECRETO 2398 y el DECRETO 4790 regulan, entre otras cosas, los servicios de transporte desde el Aeropuerto de Gran Canaria contratados mediante agencias de viajes y/o touroperadores.

Aunque formalmente las mencionadas ordenanzas municipales aprobadas por el Ayuntamiento de Telde establecen requisitos legales para regular el servicio de taxis en el Aeropuerto de Gran Canaria, esta Sala también identifica, al igual que el órgano instructor, otros requisitos que, lejos de proteger el interés general, funcionan como barreras para la competencia que restringen de una forma injustificada el acceso a dicha actividad por parte de los taxistas contratados mediante agencias de viajes y los touroperadores.

Concretamente, el punto 16 del DECRETO 2398 y el punto primero del DECRETO 4790 obligan a las Agencias de Viajes y/o Touroperadores a derivar los servicios precontratados con sus clientes a la zona de parada de taxis del Aeropuerto, *“siendo distribuidos por éstos a las licencias que se encuentren de turno y en base al orden que les corresponda en la cola”*.

Sin embargo, tal y como se desprende de los hechos acreditados, con fecha 28 de febrero de 2016 el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 1 de Las Palmas de Gran Canaria dictó un fallo por el que declaraba nulos el punto 16 del DECRETO 2398 y el DECRETO 4790 sobre la base de que las restricciones impuestas no estaban justificadas por el interés general *“pues no se trata de una medida que pueda servir para mejorar el servicio público prestado por los taxistas del municipio de Telde, ni tampoco para eliminar los conflictos existentes en el aeropuerto”*.

Posteriormente, con fecha 6 de mayo de 2018 el Tribunal Superior de Justicia de Canarias desestimó el recurso de apelación presentado por el Ayuntamiento de Telde ratificando la argumentación seguida por el Juzgado de Primera Instancia basada en que *“las limitaciones que exigen que dichos contratos sean prestados por el turno ordinario resultan claramente ilegales, e invalidan los decretos en tanto en cuanto el sentido de los mismos no respete los términos de la libertad de empresa, ni del propio reglamento^[2], que posibilita dichos contratos, según se expresa en la sentencia de instancia y en la nuestra”*. Como consecuencia de ello, el Tribunal Superior de Justicia de Canarias ha ratificado la declaración de nulidad del punto 16 del DECRETO 2398 y del DECRETO 4790.

Sobre la base de todo lo anterior, de conformidad con la propuesta de archivo de la Viceconsejería, esta Sala entiende que los hechos objeto de la denuncia, basados en el contenido restrictivo para la libre competencia de las citadas ordenanzas municipales, han desaparecido del ordenamiento jurídico, deviniendo inexistentes a efectos legales y eliminando el objeto sobre el que versó la denuncia que dio lugar a las investigaciones practicadas.

En su virtud, vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, la Sala de Competencia

² *Ibidem*

HA RESUELTO

ÚNICO.- No incoar procedimiento sancionador y acordar el archivo de las actuaciones seguidas por la Viceconsejería de Economía y Asuntos Económicos con la Unión Europea del Gobierno de Canarias como consecuencia de la denuncia interpuesta contra el AYUNTAMIENTO DE TELDE.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia, a la Viceconsejería de Economía y Asuntos Económicos con la Unión Europea del Gobierno de Canarias y notifíquese a los interesados haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.