

RESOLUCIÓN (Expediente S/0420/12 AENA 2)

SALA DE COMPETENCIA

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D. Fernando Torremocha y García-Sáenz

D. Benigno Valdés Díaz

D^a. Idoia Zenarrutzabeitia Beldarrain

SECRETARIO

D. Tomás Suárez-Inclán González

En Madrid, a 6 de Febrero del 2014.

LA SALA DE COMPETENCIA, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con la composición ut supra, ha dictado la siguiente Resolución en el Expediente Sancionador S/0420/12 AENA 2, instruido por la Dirección de Investigación, de la Comisión Nacional de la Competencia, hoy ambas extintas, *“por prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en los Artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia, consistentes en dificultar la actividad de las empresas de alquiler de vehículos sin conductor **no concesionarias**, que operan en los aeropuertos de las Islas Baleares, presionándolas, además para que soliciten la concesión para llevar a cabo su actividad, impidiendo el acceso de sus trabajadores dentro de la terminal de los aeropuertos de Palma de Mallorca, Menorca e Ibiza para la recogida de sus clientes y obstaculizando, en definitiva, el normal desarrollo de la actividad de la empresa denunciante, todo ello en beneficio de las **empresas concesionarias**”*.

Han sido Ponentes los Consejeros, Don Fernando Torremocha y García-Sáenz y Don Benigno Valdés Díaz.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- La Dirección de Investigación, hoy extinta, en virtud de la **denuncia** presentada por HIPER RENT A CAR S.A., en la que denuncia a AENA AEROPUERTOS S.A., por supuestas prácticas restrictivas de la competencia prohibidas por los Artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, llevó a cabo una **información reservada** requiriendo el día 21 de Mayo del 2012 a la denunciada, información (1) sobre la normativa legal aplicable a las empresas de alquiler de coches a **empresas no concesionarias**; (2) el sistema CAVEN de registro de

clientes de las empresas no concesionarias; y (3) las condiciones para la adjudicación de las concesiones para la explotación de la actividad de alquiler de coches en los aeropuertos de las Islas Baleares (Folios 116 a 119).

El día 1 de Junio tuvo entrada la respuesta al requerimiento (Folios 122 a 127 y 130 a 561)

SEGUNDO.- La Dirección de Investigación, hoy extinta, con fecha 29 de Junio del 2012 requirió, nuevamente, a la denunciada, solicitándole entre otras cuestiones explicaciones detalladas de la normativa aplicable a las empresas rent a car, ***tanto concesionarias como no concesionarias (Folios 562 a 564).***

El día 16 de Junio tuvo entrada la respuesta al requerimiento (Folios 568 a 594).

TERCERO.- El día 8 de octubre del 2012 se recibió en la Dirección de Investigación, hoy extinta, un escrito de ***ampliación de la denuncia*** (Folios 595 a 617) en relación con la modificación del régimen de acceso a los aeropuertos de Ibiza y Menorca que *“conlleva la eliminación de la exención de pago de los primeros 30 minutos de estancia en parking público”*.

La empresa denunciante interpreta este cambio como un *trato discriminatorio* respecto a sus empresas competidoras, cuyos vehículos tienen acceso al área de estacionamiento público de ambos aeropuertos y, por tanto, no se ven obligados a incurrir en ese gasto.

CUARTO.- La Dirección de Investigación, hoy extinta, con fecha 30 de Abril del 2013 envió un nuevo requerimiento a la denunciada, en solicitud de información sobre (1) distintos detalles del procedimiento Regulador de la actividad de alquiler de vehículos para ***empresas no concesionarias*** (2) sobre las reuniones que se celebraron para negociar su puesta en marcha (3) sobre la Oficina Multimodal de Transporte del Aeropuerto de Málaga (4) sobre la Mesa de Competencia Desleal del Transporte Terrestre y (5) así como sobre la organización de los aparcamientos en los aeropuertos de la red de AENA (Folios 621 a 625).

El día 20 de Mayo tuvo entrada la respuesta al requerimiento (Folios 628 a 683).

QUINTO.- La Dirección de Investigación, hoy extinta, el día 10 de Julio del 2013 eleva ***PROPUESTA*** al Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, hoy extinto, de acuerdo con lo prevenido en el Artículo 49.3 de la Ley 15/2007, de 3 de

Julio, de Defensa de la Competencia y propone la no incoación de procedimiento sancionador, así como el archivo de las actuaciones, por considerar que no hay indicios de infracción de la mencionada Ley.

HECHOS PROBADOS

PRIMERO.- Son partes en este Expediente Sancionador:

1ª la **denunciante** HIPER RENT A CAR S.A., sociedad creada en 1984 y cuyo objeto social es el alquiler de vehículos sin conductor, siendo habitual el servicio de traslado de clientes con reserva previa, desde el aeropuerto a sus oficinas, que se encuentran fuera del recinto aeroportuario (Folios 7, 8 y 28). Y lleva a cabo su actividad empresarial a través de tour operadores, agencias de viajes o contactando directamente a los clientes (Folio 7).

Esta empresa cuenta con el mismo Administrador Único que AUTOCARES DRUSO S.L., y VIAJES AIRTOUR PALMA DOS S.L., operando ambas, habitualmente, como subcontratas de la primera (Folios 8, 14, 16, 18, 22, 98 y 601).

2ª la **denunciada** AENA AEROPUERTOS S.A., (AENA) es una sociedad mercantil estatal, constituida mediante acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de Febrero del 2011, que tiene encomendada la ordenación, dirección, coordinación, explotación, conservación, administración y gestión de los 47 aeropuertos y 2 helipuertos nacionales, gestionados por el Grupo Aena.

Fue creada por Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de Diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo (Artículo 7), aunque su ejercicio efectivo empezó a mediados del 2011 (Orden FOM/1525/2011 de 7 de Junio, por la que se acuerda el inicio del ejercicio efectivo de funciones y obligaciones en materia de gestión aeroportuaria por Aena Aeropuertos S.A). De esta forma se separa la gestión aeroportuaria (Aena Aeropuertos S.A.) de la navegación aérea, que sigue siendo competencia de la entidad pública empresarial Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.

AENA AEROPUERTOS S.A., (AENA) tiene encomendadas las siguientes funciones:

- Ordenación, dirección, coordinación, explotación, conservación, administración y gestión de los aeropuertos y helipuertos en la red atribuida a su gestión.

- Coordinación, explotación, conservación, administración y gestión de las zonas civiles de las bases militares y aeropuertos de utilización conjunta.
- Proyecto, ejecución, dirección y control de las inversiones en los aeropuertos.
- Evaluación y planificación de nuevas infraestructuras y de las servidumbres aeronáuticas y acústicas.
- Desarrollo de los servicios de orden y seguridad.
- Formación en materias relacionadas con el transporte aéreo.

Sus ingresos provienen de:

- Las tarifas y las contraprestaciones derivadas de las actividades que realice conforme a su objeto social.
- Los cánones que procedan de los contratos de concesión firmados.
- Los ingresos derivados de su participación en otras sociedades mercantiles.
- El producto de las operaciones de endeudamiento que realice.
- Las transferencias corrientes y de capital procedentes de las Administraciones Públicas, incluida la Unión Europea.
- El resto de los productos y rentas derivados de los bienes y valores que constituyen su patrimonio.

SEGUNDO.- La actividad del alquiler de vehículos sin conductor o rent a car está regulada, con carácter general, en las siguientes normas:

- La Ley 16/1987, de 30 de Julio, de ordenación de los Transportes Terrestres, en cuyo Artículo 133 se dispone: *“1. La actividad de arrendamiento de vehículos sin conductor podrá ser realizada libremente por todas aquellas empresas que cumplan las obligaciones que, por razones de índole fiscal, social y laboral o de seguridad ciudadana o vial, les vengan impuestas por la legislación reguladora de tales materias”.*
- Real Decreto 1211/1990, de 28 de Septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, en cuyo Artículo 176 se establece: *“1. Los contratos de arrendamiento de vehículos sin conductor deberán celebrarse en los locales u oficinas de la empresa arrendadora, si bien su formalización y la entrega efectiva de los vehículos a los usuarios podrá llevarse a cabo en un lugar diferente, siempre que quede garantizada la contratación previa”.*

Dichos contratos podrán asimismo ser celebrados en las delegaciones que la empresa arrendadora tenga en hoteles, agencias de viajes, complejos turísticos o centros similares”.

- Orden Ministerial de 20 de Julio de 1995, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos sin conductor.

Parcialmente derogada por Ley 13/1996, de 30 de Diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social y por el Artículo 21 de 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.

TERCERO.- Cuando dicha actividad se desarrolla en los aeropuertos, presenta una configuración caracterizada por la existencia de **empresas concesionarias y no concesionarias**.

1º Empresas concesionarias.- AENA AEROPUERTOS S.A., (AENA) periódicamente saca a **concurso público** los locales comerciales situados dentro de sus recintos aeroportuarios, **diferenciando por actividades y estableciendo** los requisitos, condiciones y criterios de adjudicación en los correspondientes Pliegos de Bases y Pliegos de Condiciones, aplicables a toda su red de aeropuertos (Folios 123 y 124).

En consecuencia, las empresas que hayan superado el proceso concursal regulado en los referidos Pliegos **poseen el derecho a operar dentro del recinto aeroportuario**, disponiendo de su propio local en la terminal, así como un cierto número de plazas de aparcamiento reservadas para estacionar sus vehículos de alquiler, que se adjudican en función del canon fijo ofertado (Folios 163 y 164).

En sus oficinas del aeropuerto, estas empresas concesionarias podrán captar clientes, realizar reservas, formalizar contratos, proceder a la entrega/recepción de vehículos, etc. También les posibilita tener terrenos dentro del recinto aeroportuario, para que las adjudicatarias-concesionarias instalen sus áreas de servicio, depósitos, etc. (Folios 166 a 171).

Las adjudicatarias-concesionarias tienen una contraprestación cual es la de abonar una serie de cánones por la ocupación de bienes de dominio público y por el ejercicio de la actividad en el recinto aeroportuario, así como por las facilidades ofrecidas por AENA AEROPUERTOS S.A., (AENA).

2º EMPRESAS NO CONCESONARIAS.- Las empresas no concesionarias **(1)** bien por no haber cumplido con los requisitos exigidos en los Pliegos de Bases y Pliegos de Condiciones en orden a la adjudicación; o **(2)** bien porque no han concursado (solicitado) una concesión, **también** pueden actuar en los aeropuertos, si bien **obviamente** no disponen de un espacio físico, ni plazas de aparcamiento reservadas ad personam, para el desarrollo de su actividad (Folio 162), limitándose en consecuencia a la recogida de clientes con reserva previa, con la finalidad de trasladarlos a sus oficinas, situadas fuera del recinto aeroportuario (**locus extra muros**) en donde realizan toda la tramitación necesaria para formalizar el alquiler del vehículo.

CUARTO.- AENA AEROPUERTOS S.A., (AENA) en Marzo del 2006 (Folios 124, 235 y 652) **habilitó** un Procedimiento Regulador de la actividad del alquiler de vehículos de alquiler sin conductor **para empresas no concesionarias**, con el objeto de **controlar** la actividad de estas empresas en los aeropuertos gestionados en ese concreto momento por Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea. De esta forma **garantizaba** que la actividad de estas empresas, en cualesquiera de los aeropuertos, **se limitara** a la recogida de clientes con reserva previa en el punto de encuentro del parking y a la entrega del vehículo, en su caso.

El Procedimiento Regulador de la actividad de alquiler de vehículos para empresas no concesionarias (Folios 192 a 200), que figura como Anexo I de los Pliegos de Bases y de los Pliegos de Condiciones de los **concursos públicos**, incluye lo anterior y especifica que durante el periodo de vigencia del contrato **podrán** desarrollar su actividad dentro del aeropuerto, además de las concesionarias, las empresas no concesionarias legalmente establecidas y con acreditación para recoger a sus clientes, con contrato previo, **bajo las condiciones que se marquen en el Procedimiento Regulador** (Folio 162).

El Procedimiento Regulador es común a todos los aeropuertos de la red de AENA y su puesta en marcha se inició en todos ellos en 2008 (con la única excepción del aeropuerto de Málaga, en donde existe una Oficina Multimodal de

Transporte) coincidiendo con el inicio de los contratos de explotación de la actividad de alquiler de vehículos sin conductor. Las fechas concretas en los aeropuertos de las Islas Baleares fueron: junio 2008 para Ibiza (Folio 630); 13 de Noviembre y 1 de Diciembre del 2008 para Palma de Mallorca y temporada 2008 en Menorca (Folios 629 y 630).

Las principales características del Procedimiento Regulador son:

- Se prevé como paso previo obligatorio la obtención por la empresa no concesionaria de una **acreditación** para la realización del trabajo en el aeropuerto, que incorpora un código de referencia que sirve como identificación de la empresa en sus solicitudes periódicas de autorización. Junto al documento de acreditación, se entrega el Procedimiento Regulador, que debe ser visado por la empresa solicitante en todas sus páginas a efectos de conocimiento y aceptación (Folio 195).
- En segundo lugar, será necesaria la **autorización** para la recogida periódica de clientes. Para ello, la empresa acreditada debe entrar en el sistema informático CAVEN a través de una dirección web, con el usuario y la contraseña asignados por AENA. A continuación, elige el aeropuerto y la fecha, e introduce los datos del nombre del pasajero, fecha, hora y número de vuelo y matrícula del vehículo arrendado, obteniendo un listado validado de clientes, que incluye un número de autorización que servirá de identificación en los posteriores controles que realice AENA, y ello con la única finalidad de que la información requerida pueda ser contrastada, de la forma menos invasiva posible, y en orden a dar cumplimiento previo a lo prevenido en el Reglamento de la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre (Folios 568 y 569).

Los trabajadores de aquellas empresas que cumplan los **dos requisitos** descritos obtendrán, además, una acreditación personal que autoriza la permanencia en las zonas públicas del aeropuerto que no se encuentren en la zona restringida de seguridad, ya que no es posible realizar ningún tipo de trabajo en el recinto aeroportuario sin la correspondiente autorización (Folio 572).

- La comprobación de la notificación en CAVEN de servicios de contratación previa se lleva a cabo por el personal del aeropuerto, mientras que la Inspección de Transportes Terrestres, la Policía Local o la Policía Nacional

son quiénes comprueban que la identidad del pasajero que recoge la empresa no concesionaria se corresponde con la identidad del pasajero notificado (Folio 569).

- La información facilitada por las empresas no concesionarias está únicamente a disposición de la Inspección de Transportes y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, para poder hacer las comprobaciones pertinentes. El único uso que de esa información hace AENA es **elaborar estadísticas relativas al volumen de tráfico de cada aeropuerto** (Folios 568-569 y 660).

Con el documento de acreditación y el listado de clientes, la empresa no concesionaria deberá esperar a sus clientes con reserva o con contrato previo en el punto de encuentro de aparcamiento público designado al efecto. Ninguna empresa acreditada podrá contactar con sus clientes en lugar distinto a dicho punto de encuentro (Folios 196 y 574).

- Todos los aeropuertos de la red AENA cuentan con dos puntos de encuentro: **uno**, situado dentro del edificio terminal, destinado a la recogida de viajeros y también utilizado como referencia por los touroperadores; y **otro**, situado en el parking, para recoger a los viajeros **sin necesidad de aparcar el coche**. Es este segundo punto de encuentro el que se indica a las empresas no concesionarias (Folio 573).

Según el Procedimiento Regulatorio, el punto de encuentro del aparcamiento es una zona común y de libre acceso, ubicada en el aparcamiento del aeropuerto, **con el fin de no interferir los flujos de pasajeros**. Centraliza en una única zona el contacto entre empresas no concesionarias que acreditan la existencia de contratación previa y sus clientes. El aeropuerto instalará la señal adecuada, para que los pasajeros conozcan su ubicación, de acuerdo con los estándares pertinentes (Folio 196).

Cada aeropuerto **decide** la ubicación, señalización y dimensiones de los puntos de encuentro (Folio 233) con la única finalidad de controlar la saturación posible, con lo que se mejoran las condiciones de seguridad: reforzando la necesidad de reserva previa, eliminando la tentación de captar nuevos clientes en esa zona y facilitando el control de la

documentación de la empresa por parte de la Inspección de Transportes (Folio 574).

Una vez producido el contacto entre pasajero y empresa en el punto de encuentro en el parking, ésta podrá trasladar a los clientes a su oficina fuera del aeropuerto, para formalizar el contrato y entregar el vehículo. Cualquier tipo de transacción comercial distinta de las anteriores está terminantemente prohibida (Folios 196,197).

En caso de incumplimiento de las anteriores disposiciones, la empresa en cuestión perderá su condición de acreditada (Folio 197), no estando permitidos los elementos de apoyo a la actividad empresarial, tales como publicidad, buzones para llaves o señalética (Folio 198).

- El Procedimiento Regulator se aplica en todos los aeropuertos **excepto** en aquéllos en los que no operen empresas de rent a car no concesionarias.

El aeropuerto de Málaga es el único aeropuerto de la red de AENA en el que existe un Procedimiento distinto, que permite que las empresas no concesionarias operen en distintas condiciones, al existir una Oficina Multimodal de Transportes, que centraliza la gestión y el control de las empresas de transporte terrestre, incluidas las de rent a car no concesionarias (Folios 127 y 573).

En la Oficina Multimodal de Transporte las empresas rent a car no concesionarias pueden esperar a sus clientes en una zona de acceso semi-restringido, ubicada en el interior de la terminal y común para todas las empresas de transporte terrestre (empresas de alquiler de vehículos con y sin conductor, auto taxis del municipio de Málaga, auto taxis de otros municipios, agencias de viajes u operadores turísticos) (Folio 630).

QUINTO.- La puesta en marcha del Procedimiento Regulator en los aeropuertos de las Islas Baleares fue el resultado de un **proceso negociador** articulado a través de una serie de reuniones celebradas en los años 2007 y 2008 entre AENA, las Asociaciones de empresas de rent a car de las Islas, AEVAB y BALEBAL y otras empresas que operaban en los aeropuertos, con especial relevancia en el de Palma de Mallorca (Folios 126, 235, 237, 239, 240, 540, 545, 652 a 656; 238, 237 y 631).

El día 22 del 2008 tras la **resolución del concurso** para las concesiones de explotación de la actividad de alquiler de vehículos sin conductor en el aeropuerto de Palma de Mallorca, la Directora de Espacios y Servicios Comerciales de AENA envió una carta al Director del aeropuerto de Palma de Mallorca en la que comentaba la mejora que había supuesto el Procedimiento Regulador incluido en los Pliegos, que había permitido un aumento del 35% de la línea de negocios referida a la actividad de alquiler de vehículos por empresas concesionarias en dicho aeropuerto y **“respondía a antiguas reivindicaciones de nuestros concesionarios”** (Folios 67-68 y 233-234). La carta subrayaba la necesidad de implantar este Procedimiento Regulador **para las no concesionarias**, fundamentalmente por motivos de seguridad, ya que intentaba evitar contrataciones irregulares o estafas. Y a la par, le solicitaba *“la elaboración de un plan de acción que incluyera la ubicación, señalización y dimensiones del punto de encuentro en el aparcamiento”* por cuanto ello *“garantiza que el primer contacto del pasajero sea con nuestras empresas concesionarias”* siendo el sistema CAVEN *“una herramienta muy útil para conocer el volumen de negocio fuera de nuestras concesiones”*.

La denunciante, HIPER RENT A CAR S.A., en el año 2008 solicitó la inscripción en el sistema CAVEN para los tres aeropuertos de las Islas Baleares, si bien expresando su disconformidad con el fundamento y las cláusulas del Procedimiento Regulador, en particular, **con la obligación del registro de CAVEN y la acreditación previa** (Folios 69, 521-526, 538-540) y, en todo caso, **no firmó la totalidad de las cláusulas del Procedimiento Regulador** (Folios 13, 14 y 17).

Durante los años 2009 y 2010, la Dirección del aeropuerto de Palma de Mallorca trató de convencer a aquellas empresas no concesionarias que no cumplían con la normativa y seguían captando clientes y operando en el hall de entrada del aeropuerto, **entre las que se encontraba la denunciante**, para que se atuvieran al Procedimiento Regulador, comunicándoles diariamente a través del Servicio de Vigilancia de Seguridad del aeropuerto *que debían dirigirse al punto de encuentro del aparcamiento”* (Folio 125). Al efecto, a los Folios 268 al 520 del expediente, obran los partes del personal de seguridad recogiendo estas incidencias; y en Julio del 2009, el Jefe de la División de Seguridad del aeropuerto de Palma de Mallorca **interpuso una denuncia penal** contra cuatro empresas de rent a car, **entre las que se encontraba la denunciante**, por negarse a

abandonar la terminal y permanecer allí con supuestas amenazas y coacciones a los vigilantes (Folios 265-267).

Esta conducta irregular de las empresas no concesionarias provocó una sucesión de denuncias por competencia desleal (Folios 646-649 y 658).

El día 14 de Septiembre del 2010, la denunciante HIPER RENT A CAR S.A., solicitó la presencia de un Notario en el aeropuerto para constatar los hechos. Éste, a su vez, se puso en contacto por correo electrónico con el asesor jurídico de AENA preguntando las causas de tal actuación, quien negó la existencia de ninguna orden de no permitir a la denunciante la recogida de sus clientes en el interior del recinto aeroportuario y recordó la necesidad de registrarse en CAVEN, según la Instrucción Técnica 0018/2009 Control de Actividades No Autorizadas en Edificio Terminal; y de recoger a los clientes en el punto de encuentro designado en el parking (Folios 44 a 55).

El día 20 de Septiembre del 2010 la Dirección del aeropuerto de Palma de Mallorca decidió solicitar la intervención de la Policía Nacional, que expulsó a los trabajadores de **diversas empresas de rent a car no concesionarias** de la terminal del aeropuerto, **incluida la denunciante** (Folios 56 y 57) siguiendo órdenes de la Dirección del aeropuerto **basadas en razones de seguridad** (Folios 9, 547 a 550).

La decisión de llamar a la Policía se trató en la reunión de la **Mesa de Competencia Desleal del Transporte Terrestre** ante las quejas del resto de empresas, tanto concesionarias como no concesionarias, incluso de las asociaciones de taxistas, que consideran tales prácticas como actos de competencia desleal (Folios 583, 584 y 587 al 589).

La Mesa de Competencia Desleal se reúne en el aeropuerto de Palma de Mallorca desde el año 2008 y a ella acuden, junto con las empresas rent a car y las asociaciones de taxistas, la representación de AENA, la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Dirección General de Movilidad del Gobierno Balear, la Dirección General de Movilidad del Ayuntamiento de Palma de Mallorca, la Federación Balear del Transporte (FEBT, que agrupa a empresas dedicadas al transporte de mercancías y viajeros por carretera y/o actividades auxiliares, incluidas empresas de rent a car concesionarias y no concesionarias), la Federación de la Pequeña y Mediana Empresa de Mallorca (PIMEM), la Asociación de Autónomos del Taxi de Mallorca

y Taxis Part Forana y las Asociaciones de alquiler de vehículos con o sin conductor AEVAB y BALEBAL (Folios 546, 549, 575, 631 y 632, 658 a 665; 631 y 632).

SEXTO.- La Dirección de Investigación, hoy extinta, describe minuciosa y pormenorizadamente la situación en la que los diversos operadores de transporte, incluidas las empresas de rent a car **no concesionarias** desarrollan su actividad en los tres aeropuertos de la Islas Baleares.

1º AEROPUERTO DE PALMA DE MALLORCA.

En la 4ª planta del edificio del aparcamiento público general se sitúa el punto de encuentro del aparcamiento, donde las empresas no concesionarias deben recoger a sus clientes. Esta planta es, según AENA, la única que está conectada con un pasillo directo con el edificio terminal (folio 572), lo que hace más sencilla su localización por parte de los pasajeros y facilita la inspección por parte de la Inspección de Transportes y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (folios 572-574).

En el aeropuerto, AENA ha colocado carteles recomendando a los pasajeros acudir a las empresas de alquiler de vehículos sin conductor “autorizadas” para obtener un mejor servicio, adjuntando una lista de las empresas concesionarias (folios 16 y 85).

AENA ha identificado diversos tipos de aparcamientos y zonas de parada en el aeropuerto de Palma de Mallorca. En concreto, hay un aparcamiento general ubicado en un edificio delante de la terminal, en cuya planta baja hay un aparcamiento para vehículos de empresas de rent a car concesionarias que deben pagar un alquiler mensual por su uso. En ese mismo edificio hay un parking para abonados público (es decir, para el público en general pero pagando un abono) y un parking vip (para el público en general, con tarifa). La cuarta planta es de aparcamiento preferente, también para todos los vehículos en general pero pagando la tarifa correspondiente.

También hay varios parkings de abonados (para trabajadores del Aeropuerto no del grupo AENA pero con tarjeta de identificación personal -TIP- previo pago de un abono), dos parkings para personal de AENA, de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, personal de AESA¹, y del servicio meteorológico (gratuito por convenio colectivo); un parking exprés (parking público sujeto al pago de una tarifa); un parking destinado a la bolsa de taxis, una zona gratuita para carga y descarga de pasajeros (máximo 5 minutos); paradas para

¹ Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESAs).

autobuses discrecionales, para autobuses de la Empresa Municipal de Transportes Urbanos de Palma, para servicios pre-contratados de taxis y VTC²(vehículos de alquiler con conductor), y otra parada de taxis del municipio (folios 634-635).

Se ha ubicado una zona de parada de vehículos de cortesía³, en la zona de parada de autocares, reservada a los minibuses. No se trata, según AENA, de un aparcamiento sino de una zona de parada, con tratamiento similar a la reservada a los vehículos de transporte discrecional y pre-contratados, cuyo uso está restringido a vehículos con tarjeta de transporte dedicados a servicio público (folios 637-638).

Las empresas de rent a car no concesionarias tienen que estacionar sus vehículos en el parking público. Hasta el 1 de octubre de 2012 los primeros 30 minutos de aparcamiento en el parking público de los aeropuertos de las Islas Baleares eran gratuitos (folio 573). Según AENA, los parkings públicos de dichos aeropuertos y de los aeropuertos de Canarias eran los únicos de la red de AENA donde, a propuesta del Grupo Canario en el Congreso de los Diputados, la primera media hora era gratuita para todos sus usuarios. Esta medida se mantuvo hasta el 1 de octubre de 2012 (folio 637).

De la información aportada por AENA puede deducirse lo siguiente en relación con la regulación del uso de los parkings del aeropuerto por parte de operadores distintos a las empresas concesionarias y no concesionarias de alquiler de vehículos.

En primer lugar, la Mesa de Competencia Desleal mencionada en el párrafo (51) acordó, en mayo de 2009 y tras varias reuniones, establecer zonas específicas de aparcamiento y parada para cada servicio de transporte terrestre en el aeropuerto de Palma de Mallorca, a fin de acotar espacios y facilitar la inspección de las actividades de transporte, distinguiéndose zonas para taxis, servicios precontratados de taxis y VTC, autobuses y microbuses de transporte discrecional, microbuses de cortesía, servicio público regular y vehículos del parking de larga estancia y de AENA. De esta forma, se establecía como aparcamiento para los taxis y VTC precontratados el parking AENA Sur, donde debían facilitar al auxiliar del parking datos del cliente y del vehículo. No obstante, se decidió estudiar más adelante la posibilidad de fijar unas tarifas para el uso de este aparcamiento (folios 658-665).

² Para la realización de la actividad de arrendamiento de vehículos con conductor es preciso la obtención de una Tarjeta de Transporte VTC otorgada por el órgano competente sobre el transporte interurbano, de acuerdo con el ROTT. Sólo podrán arrendarse con conductor los vehículos de turismo. El servicio de arrendamiento deberá contratarse en los locales u oficinas de la empresa arrendadora debiendo llevarse a bordo del vehículo copia acreditativa del contrato, quedando expresamente prohibido circular por las vías públicas en busca de clientes, ni realizar la recogida de los que no hayan contratado previamente tal servicio (artículos 180 y 182 del ROTT).

³ AENA ha definido los vehículos de cortesía o vehículos de servicio privado complementario, como los minibuses y furgonetas con las que hoteles de prestigio o próximos al aeropuerto van a buscar a sus clientes sin coste al aeropuerto (folio 637).

Con posterioridad, en 2009, se creó la Comisión del Sector del Transporte Terrestre formada por los responsables de AENA, del Gobierno Balear, del Ayuntamiento de Palma de Mallorca, de la Delegación del Gobierno, de Asociaciones del Taxi y de FEBT. Después de los conflictos de 2010 y de las denuncias por supuestas prácticas de competencia desleal en el transporte terrestre del aeropuerto, se mantuvieron una serie de reuniones de la Comisión, obteniéndose como resultado, por consenso, la IT Normativa de Funcionamiento del Punto de Recogida de Pre-contratados (folios 667-668, 674-683), de aplicación a los taxis del municipio de Palma y de otros municipios de la isla, así como a los vehículos de clase VTC que dispongan de un precontrato de servicio de transporte desde el aeropuerto de Palma (folio 677).

En Ibiza y Menorca, dada su escasa actividad en el aeropuerto, los vehículos VTC utilizan el parking general, mientras que en Palma de Mallorca se ha habilitado una zona de espera (parada) situada al lado de la cola de los taxis de Palma (folios 638, 659 y 681), con una estancia máxima de 1 hora desde la hora de recogida que aparece en el “transfer”⁴ o documento acreditativo del pre contrato, que incluye datos del pasajero y del vuelo de llegada, y que ha de exhibirse en el parabrisas del vehículo (folios 638, 660, 677-679).

En caso de saturación del Punto de Recogida de precontratados, los vehículos podrán utilizar el parking general (de corta estancia) o el parking Express, abonando las tarifas correspondientes en cada uno (folio 679). Asimismo, es posible esperar en los arcones situados junto a la reserva de taxis.

Según AENA, los vehículos pre-contratados de clase VTC y los taxis están sometidos a un control muy similar al que se exige a los vehículos de las rent a car no concesionarias, en cuanto a la exigencia de documentos que acrediten la pre-contratación y que estén a disposición de la Policía Local, Nacional o de los Inspectores de Transportes, y a la designación de un espacio concreto en el que recepcionar a sus clientes. La única diferencia es que a los taxistas o conductores de vehículos VTC no se les exige identificación personal, ya que se presume que no permanecen en el aeropuerto mucho tiempo puesto que su tiempo de espera máximo es de una hora, transcurrido el cual, y prestado el servicio, no volverán al aeropuerto hasta que tengan un nuevo servicio precontratado (folio 638).

Junto con los taxis y los vehículos VTC, operan los touroperadores que, o son ellos mismos una agencia de viajes o tienen una agencia de viajes con contrato de una oficina o mostrador con AENA. Personal propio de la agencia, debidamente identificado, recibe a sus pasajeros, dirigiéndolos hacia el autobús que esa empresa tiene contratado para el transporte hasta los respectivos hoteles. La empresa de autobuses, por su parte, si tiene un volumen de tráfico

⁴ El “transfer” es la hoja de ruta en el caso de los vehículos VTC, el Libro de Contratos para los taxis de otros municipios y el impreso titulado “Serveis urbans de taxi amb contractació prèvia en Aeroport” del Ayuntamiento para los taxis de Palma.

suficiente, también puede contratar una oficina o mostrador en el aeropuerto, pero en ningún caso pueden comercializar servicios en el aeropuerto (folio 638).

Al personal de los touroperadores se les exige la tarjeta de identificación personal de los trabajadores que desarrollan su trabajo en el aeropuerto para cumplir con el Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil (P.N.S.) (folios 638-639). Debido a las particulares características de estas compañías, se han habilitado zonas específicas para el aparcamiento de sus autobuses, ya que movilizan miles de pasajeros y, según AENA, se debe garantizar la seguridad de los turistas y del aeropuerto (folio 576). En Palma de Mallorca, los autobuses contratados por touroperadores pueden usar el aparcamiento reservado a autobuses ubicado frente al área de llegadas del edificio terminal, con un tiempo máximo de estacionamiento de dos horas, pudiendo ser sancionado por la Policía Local en caso de incumplimiento. Los microbuses de los touroperadores podrán aparcar en el aparcamiento destinado a microbuses, por un periodo máximo de 90 minutos, siendo sancionados en caso de incumplimiento (folios 660-661).

2º AEROPUERTOS DE MENORCA E IBIZA

En los aeropuertos de Menorca e Ibiza, el punto de encuentro del parking donde han de esperar a sus clientes las empresas de rent a car no concesionarias se sitúa en una zona del aparcamiento público, cubierta y con bancos (folios 572, 574-575). Si bien la denunciante ha declarado que en el aeropuerto de Menorca las rent a car no concesionarias pueden esperar a sus clientes dentro de la terminal (folio 17), este hecho ha sido desmentido por AENA, que afirma que ninguna empresa no concesionaria puede esperar a sus clientes dentro de la terminal y que, ante el incumplimiento de esta obligación, el aeropuerto envía de inmediato a los vigilantes de seguridad, recabando, de ser necesario, el auxilio de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (folio 630).

En el **aeropuerto de Ibiza**, AENA ha identificado distintos tipos de aparcamientos, destinados a distintos usuarios. Hay dos aparcamientos para el público general y para aquellos empleados no del Grupo AENA que tengan tarjeta TIP o de compañías basadas en el aeropuerto que prefieran adquirir el abono de estos parkings. Hay un edificio de aparcamiento reservado a los vehículos de las empresas de rent a car concesionarias, que pagan un alquiler mensual por su uso. Hay también paradas de taxis, de autobuses de línea regular y una zona de carga y descarga de proveedores, además de una zona de parada gratuita para la carga y descarga de pasajeros (máximo 2 minutos). Existen tres aparcamientos para autobuses, más uno para microbuses de servicio discrecional, reservados a transporte discrecional destinado a touroperadoras. Hay tres aparcamientos de abonados para empleados no del Grupo AENA y un aparcamiento para personal de AENA (folios 635-637).

El aeropuerto de Ibiza, como el de Menorca, no tiene zona de vehículos de cortesía (folio 637).

Según la denunciante, en el aeropuerto de Ibiza las empresas de transporte solicitaban anualmente el acceso a la zona de aparcamiento destinada a vehículos de transporte de servicio público de pasajeros, flanqueada por una barrera cuyas llaves se entregaban a las empresas usuarias (folio 18). La solicitud de acceso fue concedida por el aeropuerto de Ibiza a la denunciante hasta 2005, año en que se revocó alegando que esa zona estaba reservada para vehículos de transporte de viajeros contratados por touroperadores, no entrando en esta definición la empresa denunciante. El aeropuerto argumentaba esta decisión alegando que los *“touroperadores manejan un elevado volumen de pasajeros, con el fin de acortar los tránsitos y disminuir los riesgos a grandes masas de personas a través o alrededor del aparcamiento o de la urbanización aeroportuaria”* (folios 18 y 98-100). La denunciante afirma, sin embargo, que sí se le permite el paso a otras empresas de alquiler de vehículos con conductor pero que no son de servicio público (folio 604).

En el escrito de revocación de la autorización, el aeropuerto de Ibiza instaba a la Policía Local para que impidiera el acceso de los vehículos de la denunciante a la zona restringida y les sancionaran en caso de que accedieran o estacionaran en tal área (folio 100). Actualmente, la recogida de viajeros por parte de la denunciante tiene lugar, al igual que lo que sucede con el resto de no concesionarias, en el parking público (folio 100).

En el **aeropuerto de Menorca** hay, según AENA, zonas de aparcamiento reservadas a distintos usuarios: el parking general y el parking de larga estancia son para el público en general, existiendo en el parking de larga estancia una zona para abonados, esto es, trabajadores no del Grupo AENA que tengan tarjeta TIP o de compañías basadas en el Aeropuerto. Existe igualmente una zona para vehículos de empresas de rent a car concesionarias. También hay un parking específico exclusivamente para abonados no del Grupo AENA, y otro para empleados de AENA; y existen cuatro parking destinados a autobuses de touroperadores, una zona para taxis y otra para carga y descarga de mercancías. Por último, hay una zona gratuita de carga y descarga de pasajeros (máximo 2 minutos) (folios 635-636). En este aeropuerto, como en el de Ibiza, no hay zona habilitada para vehículos de cortesía (folio 637).

La denunciante ha manifestado sufrir restricciones al uso del aparcamiento reservado a vehículos de servicio público, mediante la detención de sus vehículos o la denegación, desde 2010, de una autorización para acceder a la zona reservada a minibuses dentro de dicho aparcamiento, que sin embargo sí se ha otorgado a otras empresas, forzando a la denunciante a aparcar en el parking público. Del mismo modo, se produjo en 2010 un cambio de la señalética del

parking de vehículos de servicio público cambiando la señalización “excepto minibuses” por “excepto autorizados” (folios 17-18 y 86-87).

Según AENA, a las empresas de transporte discrecional de viajeros en los aeropuertos de Menorca e Ibiza (que operan con minibuses o autobuses) se les exige documentalmente su relación con turoperadores y agencias de viajes para los que realizan los traslados de viajeros.

Las empresas de rent a car no concesionarias, realizan el transporte de sus clientes desde el aeropuerto a sus bases de vehículos de alquiler, no hacia o desde establecimientos residenciales u hoteleros, por tanto no tienen autorizado el uso de los aparcamientos para transporte discrecional. Para realizar su trabajo disponen de plazas adaptadas para minibuses en el parking para el público general y también de un punto de encuentro señalizado donde recoger a sus clientes (folio 639).

A los autobuses de línea regular y a los taxis que operan en ambos aeropuertos no se les exige documentación, su actividad está regulada y autorizada por la Inspección de Transportes de los Consejos Insulares de las respectivas Islas (folio 639).

Por lo que se refiere al uso del parking público, los días 24 y 27 de septiembre de 2012, los aeropuertos de Ibiza y Menorca, respectivamente, enviaron un correo electrónico a la denunciante en el que se comunicaba que, siguiendo instrucciones de los Servicios Centrales, a partir del 1 de octubre se eliminaría la exención de pago de los 30 primeros minutos en el parking general, empezándose a cobrar desde el minuto uno. Esta medida se complementaba con la exigencia de una tarjeta prepago para el parking, recargable, y que no eximía de la necesidad de darse de alta en CAVEN ni de recoger a los clientes en el punto de encuentro habilitado (folios 601-603).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia dispone en su Artículo 1 Conductas Colusorias, apartado primero que *“se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en (a) la fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio; (b) la limitación o el control de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones; (c) el reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento; (d) la aplicación, en las relaciones comerciales o de servicio, de condiciones*

desiguales para prestaciones equivalentes que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros; (e) la subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio, no guarden relación con el objeto de tales contratos.

En su apartado segundo dispone que *“son nulos de pleno derecho los acuerdos, decisiones y recomendaciones que, estando prohibidos en virtud de lo dispuesto en el apartado 1, no estén amparados por las exenciones previstas en la presente Ley”*.

En su apartado tercero que *“la prohibición del apartado 1 no se aplicará a los acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas que contribuyan a mejorar la producción o la comercialización y distribución de bienes y servicios o a promover el progreso técnico o económico, sin que sea necesaria decisión previa alguna a tal efecto, siempre que (a) permitan a los consumidores o usuarios participar de forma equitativa de sus ventajas; (b) no impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para la consecución de aquellos objetivos; y (c) no consientan a las empresas partícipes la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos o servicios contemplados.*

En su apartado cuarto que *“la prohibición del apartado 1 no se aplicará a los acuerdos, decisiones o recomendaciones colectivas o prácticas concertadas o conscientemente paralelas que cumplan las disposiciones establecidas en los Reglamentos Comunitarios relativos a la aplicación del apartado 3 de Artículo 81 del Tratado CE a determinadas categorías de acuerdos, decisiones de asociaciones de empresas y prácticas concertadas, incluso cuando las correspondientes conductas no puedan afectar al comercio entre los Estados miembros de la UE.*

Finalmente, dispone en su apartado quinto que *“asimismo, el Gobierno podrá declarar mediante Real Decreto la aplicación del apartado 3 del presente artículo a determinadas categorías de conductas, previo informe del Consejo de Defensa de la Competencia y de la Comisión Nacional de la Competencia.”*

SEGUNDO.- La Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia dispone en su Artículo 2 Abuso de posición dominante, en su apartado primero que *“queda prohibida la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en todo o en parte del mercado nacional”*.

Y en su apartado segundo que *“el abuso podrá consistir, en particular, en (a) la imposición, de forma directa o indirecta, de precios u otras condiciones comerciales o de servicios no equitativos; (b) la limitación de la producción, la*

distribución o el desarrollo técnico en perjuicio injustificado de las empresas o de los consumidores; (c) la negativa injustificada a satisfacer las demandas de compra de productos o de prestación de servicios; (d) la aplicación, en las relaciones comerciales o de servicios, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloque a unos competidores en situación desventajosa frente a otros; y (e) la subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio no guarden relación con el objeto de dichos contratos”.

Y finalmente, en su apartado tercero que *“la prohibición prevista en el presente artículo se aplicará en los casos en los que la posición de dominio en el mercado de una o varias empresas haya sido establecida por disposición legal”.*

TERCERO.- La Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia dispone en su Artículo 3 Falseamiento de la libre competencia por actos desleales que *“la Comisión Nacional de la Competencia o los órganos competentes de las Comunidades Autónomas conocerán en los términos que la presente Ley establece para las conductas prohibidas, de los actos de competencia desleal que por falsear la libre competencia afecten al interés público”.*

CUARTO.- La Dirección de Investigación, hoy extinta, en su Propuesta establece que *“si bien la empresa denunciante formuló la denuncia por una presunta infracción de los Artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007 **sólo procede su análisis al amparo de lo establecido en el Artículo 2 de la citada Ley, que tipifica el abuso de posición de dominio”.***

Criterio que esta SALA DE COMPETENCIA asume en su plenitud.

Dicho esto, a la luz de los Hechos concretados, que devienen probados, debemos declarar el archivo de las actuaciones y la no incoación de expediente sancionador, toda vez que no existen indicios de infracción, no ya incardinables en los Artículos 1 y 3 de la Ley 15/2007, sino tampoco en el Artículo 2 de la misma. Y ello, por las siguientes consideraciones:

1ª la conducta de la denunciada AENA AEROPUERTOS S.A., (AENA) se enmarca en el desarrollo de sus competencias, anteriormente referenciadas y con amparo en normativa legal y en interés general, que en lo atañente al presente expediente son *“la ordenación, dirección, coordinación, explotación, conservación, administración y gestión de los aeropuertos y helipuertos en la red atribuida a su gestión”.*

En consecuencia, la totalidad de actuaciones que van desde la creación de un sistema operativo, el Procedimiento Regulador y sus Anexos; la publicidad de los Pliegos de Bases y Pliegos de Condiciones; la asunción de empresas concesionarias y sus requisitos y las no concesionarias y sus requisitos; y cuantas reglas de juego se consideran objetivamente necesarias, en orden al buen funcionamiento y seguridad de los aeropuertos de las Islas Baleares, en este concreto caso.

2ª por el contrario, las conductas seguidas por la denunciante, HIPER RENT A CAR S.A., se enmarcan en la desobediencia a las normas establecidas y publicadas, en claro abuso del derecho.

De una parte, combate las reglas de juego pero indebidamente, por cuanto pudiendo hacerlo ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo no lo hace. Es decir, pudo discrepar de lo reglado (Procedimiento Regulador, Pliegos de Bases y Pliegos de Condiciones, diferenciación entre empresas concesionarias y no concesionarias y sus especiales y peculiares reglas, etc.) fundamentándola en posible abuso de derecho, discriminación, exceso en la jurisdicción, etc., o cualesquiera otros motivos en amparo de su derecho. Y no lo hace, por lo que su derecho se aquieta a lo resuelto.

No debe olvidar la denunciante la **reciprocidad de derechos y obligaciones**.

3ª ítem más, su conducta desobediente a lo reglado, lo es en claro fraude del Artículo 7 del Código Civil que previene que *“los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe” “la Ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”*.

4ª la articulación de su denuncia debe rechazarse, también y a mayor abundamiento, por cuanto la razón o causa de pedir, se debe deferir al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, siendo impropio e improcedente el acudir a esta Comisión.

Vistos los preceptos legales citados y los demás de general aplicación, **LA SALA DE COMPETENCIA** de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en la sesión Plenaria celebrada el día 6 de Febrero del 2014

HA RESUELTO

ÚNICO.- Declarar la no incoación de procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones iniciadas a virtud de la denuncia presentada por HIPER RENT A

CAR S.A., contra AENA AEROPUERTOS S.A., por cuanto las conductas denunciadas como vulneradoras de los Artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia, no son constitutivas de infracción de las normas de competencia citadas.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Competencia, de esta Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y notifíquese fehacientemente a la totalidad de las partes interesadas, haciéndoseles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en esta vía previa administrativa, pudiendo hacerlo en el plazo de DOS MESES contados desde el siguiente día al de su notificación, ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, la Audiencia Nacional.