

RESOLUCIÓN

RADIO TAXI MURCIA

SAMUR/02/22

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a María Jesús Martín Martínez

D. Bernardo Lorenzo Almendros

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 8 de febrero de 2023

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el expediente de referencia incoado por el Servicio Regional de Defensa de la Competencia de la Región de Murcia (**SRDC**) contra RADIO TAXI MURCIA SOCIEDAD COOPERATIVA (**RADIO TAXI MURCIA**), por supuestas prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**).

TABLA DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES DE HECHO	4
2. LAS PARTES.....	6
2.1. Denunciantes	6
2.2. Denunciado: RADIO TAXI MURCIA SOCIEDAD COOPERATIVA	6
3. MERCADO AFECTADO	7
3.1. Mercado de producto	7
3.2. Mercado Geográfico	9
4. HECHOS ACREDITADOS.....	9
4.1. El acuerdo de colaboración entre RADIO TAXI y TELETAXI	9
4.2. Apertura de expedientes sancionadores contra socios de RADIO TAXI.....	11
4.2.1. Medidas contra el socio titular de la licencia de taxi número 288	11
4.2.2. Medidas contra el socio titular de la licencia de taxi número 69	12
4.2.3. Medidas contra el socio titular de la licencia 224	13
4.3. Intercambios de información entre RADIO TAXI MURCIA y TELETAXI MURCIA	13
4.4. Disolución de TELE TAXI MURCIA.....	14
4.5. Modificación de los Estatutos sociales de RADIO TAXI MURCIA	14
5. FUNDAMENTOS DE DERECHO.....	14
5.1. Competencia para Resolver.....	14
5.2. Objeto de la resolución, normativa general aplicable y propuesta del Órgano Instructor.....	15
5.3. Acuerdo de recalificación	16
5.4. Valoración de la Sala de Competencia.....	18
5.4.1. Archivo de las actuaciones en relación con la conducta consistente en la modificación estatutaria por parte de RADIO TAXI MURCIA.....	18
5.4.2. Sobre la conducta consistente en un acuerdo entre RADIO TAXI MURCIA Y TELETAXI MURCIA	19
5.4.2.1. Tipificación de las conductas.....	19
5.4.2.2. Principios generales.....	19
5.4.2.3. Aplicación al caso	23
a. Análisis del carácter restrictivo del acuerdo entre RADIO TAXI MURCIA Y TELE TAXI MURCIA.....	23

b. Análisis de posibles eficiencias	28
c. Existencia de cártel	30
5.4.2.4. Duración de la infracción	32
5.4.2.5. Infracción única y continuada	33
5.4.2.6. Autoría y culpabilidad.....	35
5.4.2.7. Conclusión	36
5.5. Otras alegaciones	37
5.5.1. Sobre la denegación de prueba.....	37
5.5.2. Sobre la suspensión del procedimiento sancionador por litispendencia de un procedimiento civil	38
6. Determinación de la sanción.....	38
6.1. Criterios para la determinación de la sanción.....	38
7. RESUELVE	40

1. ANTECEDENTES DE HECHO

- (1) El 11 de septiembre de 2017, el SRDC recibió un escrito presentado por un particular contra la Asociación TELE TAXI CIUDAD DE MURCIA (TELE TAXI MURCIA) en el que se denuncia la existencia de un acuerdo de colaboración entre la citada Asociación y RADIO TAXI MURCIA. A partir de esa denuncia, que finalmente no ha sido objeto del presente expediente, el 14 de noviembre de 2017 el SRDC inició una información reservada con número 5R17DC000008 en la que se realizaron una serie de requerimientos de información también a RADIO TAXI MURCIA.
- (2) Los días 14 y 21 de noviembre de 2018 el SRDC recibió sendas **denuncias** de los profesionales del taxi (dato personal) (con licencia en la Región de Murcia número 288) (folios 44.1.2 a 44.1.28) y (dato personal) (con licencia en la Región de Murcia número 69) (folios 44.2.1 a 44.2.34), en las que alertan de posibles conductas colusorias prohibidas por el artículo 1 de la LDC entre RADIO TAXI MURCIA y TELE TAXI MURCIA.
- (3) Ambas personas, socios de RADIO TAXI MURCIA, denuncian prácticas consistentes en impedir a los socios, empresarios autónomos a su vez, concertar servicios de taxi por medios distintos a los desarrollados por dichas entidades. Aportan pruebas para acreditar la apertura de procedimientos sancionadores por parte de la cooperativa contra ellos por haber prestado servicios a través de otra empresa de intermediación que opera en la Región de Murcia.
- (4) El 26 de febrero de 2019 el SRDC acordó incorporar las citadas denuncias a la información reservada con número 5R17DC000008, practicándose a partir de entonces nuevos requerimientos de información a RADIO TAXI MURCIA.
- (5) TELE TAXI MURCIA aprobó su disolución por acuerdo de la Asamblea celebrada el 2 de julio de 2019, dictándose su efectiva disolución por Resolución por la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Empleo de la Región de Murcia el 15 de octubre de 2019 (folio 597).
- (6) El 18 de noviembre de 2020 el SRDC recibió una nueva **denuncia** presentada por el profesional del taxi (dato personal) (con licencia en la Región de Murcia número 224) por conductas colusorias prohibidas por el artículo 1 de la LDC (folios 1 a 44). La denuncia fue **ampliada** con un nuevo escrito el día 29 de marzo de 2021 (folios 53 a 76).
- (7) La citada persona, socio de RADIO TAXI MURCIA, denuncia los mismos hechos que los recogidos en las denuncias anteriores y aporta el **Acuerdo de 1 de diciembre de 2016** entre RADIO TAXI MURCIA y TELE TAXI MURCIA, “interesadas en combatir conductas ilegales entre sus cooperativistas y asociados” (folios 88 a 90).

- (8) El SRDC, examinada toda la documentación, puso las denuncias en conocimiento de la CNMC y el 31 de mayo de 2021, iniciado el **trámite de asignación de competencias** (expediente 28 MUR 02-26/21 RADIO TAXI MURCIA), se determinó que el órgano competente para conocer de las actuaciones era el SRDC¹ (folio 50).
- (9) El 22 de julio de 2021, dada la relación existente entre las tres denuncias, el SRDC acordó su **acumulación y tramitación conjunta** (folios 91 a 92).
- (10) El 23 de julio de 2021, el SRDC acordó **incoar expediente sancionador contra RADIO TAXI MURCIA**² por conductas colusorias prohibidas por el artículo 1 de la LDC (folios 93 a 96).
- (11) El 26 de julio de 2021 el Órgano Instructor incorporó al expediente las actuaciones practicadas en la fase de información reservada con número 5R17DC000008 (folios 110 a 565).
- (12) El 11 de mayo de 2022 el SRDC adoptó el **pliego de concreción de hechos (PCH)**, que fue debidamente notificado a las partes (folios 630 a 687).
- (13) El 8 de julio de 2022, el SRDC **acordó el cierre de la fase de instrucción del procedimiento** (folio 840 a 845).
- (14) El 20 de julio de 2022, se dictó la **propuesta de resolución (PR)** (folios 846 a 973).
- (15) El 8 de agosto de 2022 RADIO TAXI MURCIA presentó sus **alegaciones** a la PR (folios 974 a 999).
- (16) El 1 de septiembre de 2022 el SRDC acordó elevar a la Sala de Competencia de la CNMC su **informe y propuesta de resolución** (folios 1000 a 1005).
- (17) El 11 de enero de 2023, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC adoptó un acuerdo por el que se requirió a RADIO TAXI MURCIA que aportara el **volumen de negocios** total en el año 2022. En el citado acuerdo, la Sala acordó suspender el plazo de resolución del procedimiento sancionador (folios 1006 a 1008).
- (18) RADIO TAXI MURCIA contestó al **requerimiento de información** el día 19 de enero de 2013, levantándose la suspensión del procedimiento con efectos ese mismo día (folios 1019 y 1023).

¹ 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.

² No se incoa a TELE TAXI MURCIA por estar extinguida.

- (19) De conformidad con el artículo 51.4 de la LDC, el 25 de enero de 2013, la Sala de Competencia adoptó un **acuerdo de recalificación**, concediendo a los interesados un plazo de 15 días para alegar cuanto estimasen oportuno. En el citado acuerdo, la Sala acordó suspender el plazo de resolución del procedimiento sancionador (folios 1030 a 1037).
- (20) El 3 de febrero de 2023, RADIO TAXI MURCIA presentó las alegaciones al acuerdo de recalificación.
- (21) La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC deliberó y falló el asunto en su reunión de 8 de febrero de 2023.

2. LAS PARTES

- (22) Son partes interesadas en el procedimiento las que se relacionan a continuación.

2.1. Denunciantes

- (23) Las denuncias fueron interpuestas por varios profesionales del taxi miembros de RADIO TAXI MURCIA al momento de interposición de sus respectivos escritos de denuncia ante el SRDC. El Órgano Instructor los ha considerado interesados en el presente procedimiento.
- (dato personal), taxista con la licencia número 224 del municipio de Murcia.
 - (dato personal), taxista titular de la licencia número 288 del municipio de Murcia.
 - (dato personal), taxista titular de la licencia número 69 del municipio de Murcia.

2.2. Denunciado: **RADIO TAXI MURCIA SOCIEDAD COOPERATIVA**

- (24) RADIO TAXI MURCIA SOCIEDAD COOPERATIVA (**RADIO TAXI MURCIA**) es una Sociedad Cooperativa de transportistas que, de conformidad con la última versión de sus estatutos, tiene por objeto:

“La prestación del servicio de radio taxi mediante la gestión de demandas de dicho servicio por medios telefónicos, telemáticos y similares; crear, gestionar y promocionar plataformas web o aplicaciones para dispositivos móviles orientadas a solicitar o reservar servicios de taxi; integrarse, promocionar o colaborar con plataformas web o aplicaciones para dispositivos móviles de terceros, dedicadas a solicitar o reservar servicios de taxi¹; así como

desarrollar en beneficio de sus socios todas aquellas operaciones que tiendan a favorecer su actividad económico social, conservando éstos, su total independencia como empresas en cuanto a lo que su actividad comercial, industrial, laboral y fiscal se refiere". (folio 21)

- (25) RADIO TAXI limita su ámbito territorial a la Región de Murcia (folio 311) y actualmente cuenta con una flota de taxis de, al menos, 240 licencias de las 288 existentes en la Región en la que opera³.

3. MERCADO AFECTADO

- (26) Los hechos denunciados se producen en el marco de los servicios de intermediación en la contratación telefónica de servicios de taxi en la Región de Murcia.

3.1. Mercado de producto

- (27) De acuerdo con el informe de la OCDE "*Policy Roundtables. Taxi Services: Competition and Regulation 2007*"⁴ el mercado del taxi puede subdividirse en tres segmentos: el servicio de taxi en paradas, el servicio de taxi circulando en la calle y el servicio de taxi por solicitud telefónica, de manera directa o a través de intermediario. Esta subdivisión, especialmente el tercer segmento, ha sufrido una considerable evolución desde entonces, pues aparte de la solicitud telefónica habría que incluir otros sistemas de solicitud del servicio de taxi mediante la utilización de nuevas tecnologías (correo electrónico, aplicaciones móviles, páginas web, entre otros).
- (28) Como ha señalado la CNMC en anteriores ocasiones⁵, la prestación de servicios de contratación de taxis a través de un intermediario no forma parte del mismo mercado que la contratación directa del taxi en la calle. En éste último caso, la relación entre el taxista y su cliente es directa (no existe un servicio de intermediación) lo que supone que el taxista no debe hacer frente a pago alguno por la captación del cliente y el usuario del taxi no debe pagar un importe adicional por el coste del recorrido desde la ubicación del taxista hasta la recogida del viajero, coste que el taxista podría facturar hasta un importe

³ Véase la siguiente URL consultada el 24 de enero de 2023: <https://www.radiotaximurcia.com/> y folios 503, 859 y 943 del expediente.

⁴ <http://www.oecd.org/dataoecd/49/27/41472612.pdf>

⁵ Véase la resolución C/0802/16 DAIMLER/HAILO/MYTAXI/NEGOCIO HAILO.

máximo, si utiliza un intermediario, tanto si el servicio de intermediación es proporcionado por medios tradicionales (radioemisora) o telemáticos.

- (29) Desde el punto de vista del taxista, los servicios de intermediación son una vía complementaria para la captación de clientes, por lo que los taxistas que los contratan en principio no los consideran sustitutivos de la captación de clientes en la vía pública o en paradas de taxi.
- (30) Desde el punto de vista del cliente final, los servicios de intermediación dan un valor añadido (en términos de planificación del viaje y de ahorro de esperas) que hacen que en muchos casos la búsqueda de taxis en la calle no sea sustitutiva de los servicios de intermediación para el cliente final. Efectivamente, los segmentos de parada y contratación directa en la calle han predominado en las áreas urbanas densamente pobladas, mientras que la presencia de la pre-contratación es mayor en las periferias urbanas.
- (31) El mercado de los servicios de taxi en el municipio de Murcia está compuesto por 288 titulares de licencias de auto-taxi. Las pedanías no disponen de licencias de taxi propias.
- (32) La oferta de servicios en el tercer segmento en la Región de Murcia se presta principalmente a través de la emisora de RADIO TAXI MURCIA, que aglutina más del 80% de titulares de licencia en esa Región, según publicita en su propia página web⁶.
- (33) Esta oferta se prestaba también por la emisora de la Asociación TELE TAXI MURCIA, constituida el 14 de noviembre de 1994, pero su disolución fue aprobada en asamblea celebrada el 2 de julio de 2019 y disuelta por Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Empleo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de 15 de octubre de 2019⁷.
- (34) Además, existe una empresa denominada SPTRANSFER 2014 S.L. (**SPTRANSFER**), constituida el 21 de noviembre de 2014, que publicita servicios de taxi que se pueden solicitar por teléfono y por internet⁸.

⁶ Véase la siguiente URL consultada el 1 de febrero de 2023: <https://www.radiotaximurcia.com/> y folios 503, 859 y 943 del expediente.

⁷ Véanse folios 596 a 597 del expediente.

⁸ Véase la siguiente URL consultada el 1 de febrero de 2023: <https://murciataxi.com/>

3.2. Mercado Geográfico

- (35) El ámbito de actuación de RADIO TAXI MURCIA es el de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tal y como figura en sus Estatutos (art. 3)⁹. Además, los socios de la cooperativa disponen de licencia para prestar el servicio de auto-taxi en la Región de Murcia, incluyendo la ciudad de Murcia y sus cincuenta y cinco pedanías.
- (36) En consecuencia, el mercado geográfico en el que se circunscribe la conducta en el de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

4. HECHOS ACREDITADOS

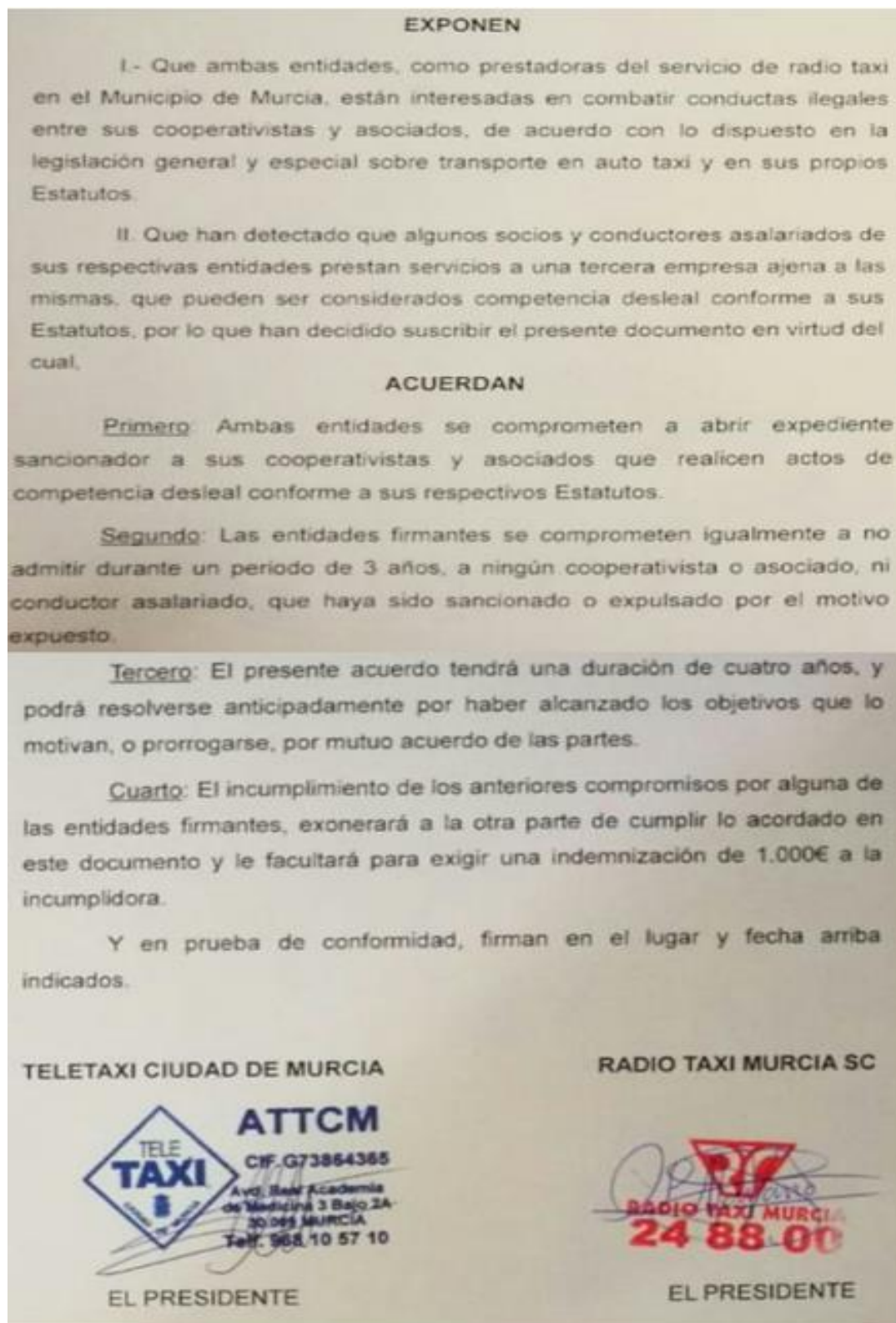
4.1. El acuerdo de colaboración entre RADIO TAXI y TELETAXI

- (37) El 1 de diciembre de 2016 los presidentes de RADIO TAXI MURCIA y TELE TAXI MURCIA firman un acuerdo de colaboración¹⁰, del que se expone, a continuación, el extracto más relevante a los efectos de esta resolución.

⁹ Véase folio 311 del expediente.

¹⁰ El acuerdo consta en los folios 89 y 90 del expediente y ha sido aportado por uno de los denunciados (taxista con número de licencia 288) y en el folio 564.

Imagen 1. Extracto del acuerdo entre Radio Taxi y Tele Taxi



4.2. Apertura de expedientes sancionadores contra socios de RADIO TAXI

- (38) Unos días más tarde, el 13 de diciembre de 2016 el Consejo Rector de RADIO TAXI aprueba por unanimidad una serie de medidas encaminadas a llevar a cabo un control de los socios para evitar actos de competencia desleal.
- (39) En concreto, se aprueban los siguientes puntos del día¹¹:
- Punto 16 sobre el *“Control de socios que dan servicios a empresas de la competencia”*:
“Se aprueba por unanimidad realizar todos los controles que sean necesarios para determinar qué taxis de nuestra cooperativa están realizando servicios a empresas de la competencia”
 - Punto 17 sobre la *“Reunión con Teletaxi Murcia”*
“Se aprueba por unanimidad solicitar reunión con los representantes de TELETAXI para tratar temas que nos afectan a las distintas asociaciones”

4.2.1. Medidas contra el socio titular de la licencia de taxi número 288

- (40) Se ha podido constatar en las actas de la cooperativa que constan en el expediente¹² que el día 27 de diciembre de 2016, los socios de RADIO TAXI MURCIA titulares de las licencias 67 y 233, ambos miembros del Consejo Rector de la cooperativa realizan a las 23:06 horas una llamada al número 968111187 (teléfono que pertenece a la mercantil SPTRANSFER) solicitando un servicio de taxi a la zona de Paseo de Florencia. El servicio es atendido por (dato personal), titular de la licencia de taxi 288, que a su vez es socio de RADIO TAXI MURCIA.
- (41) Al día siguiente, el 28 de diciembre de 2016, el Consejo Rector de RADIO TAXI MURCIA aprueba por unanimidad la apertura de un expediente sancionador (45/2016) contra el citado socio titular de la licencia 288 *“por acudir a recoger a un cliente que solicitó el servicio de taxi al nº 968111187, teléfono que se publicita como servicio de contratación de taxis ajeno a la cooperativa”*¹³.

¹¹ Véase el acta de la reunión del Consejo Rector de fecha 13 de diciembre de 2016 (folios 392 a 394).

¹² En el acta de la reunión del Consejo Rector de fecha 17 de enero de 2017 sobre la prueba oral en el expediente sancionador de la cooperativa 45/2016, consta de manera detallada el relato de los hechos acontecidos el 27 de diciembre de 2016 (folios 398 a 400).

¹³ Véase el acta de la reunión del Consejo Rector de fecha 28 de diciembre 2016 (folio 395).

- (42) Tras el correspondiente procedimiento interno, el 30 de enero de 2017 el Consejo Rector de RADIO TAXI MURCIA aprueba por unanimidad sancionar al citado socio de la cooperativa con una multa de ciento ochenta días del servicio de emisora o multa sustitutiva a razón de 6 euros diarios (1080 euros) por “operaciones de competencia desleal y fraude”¹⁴.
- (43) En relación con este mismo socio, el 9 de mayo de 2017 el Consejo Rector de RADIO TAXI MURCIA aprueba por unanimidad la apertura de otro expediente sancionador (5/2017) “por acudir a recoger a un cliente que solicitó el servicio de taxi al nº 968111187, teléfono que se publicita como servicio de contratación de taxis ajeno a la cooperativa”¹⁵.
- (44) Finalmente, por su reincidencia en la comisión de una falta grave, el socio con licencia 288 es expulsado por la cooperativa tras el acuerdo de su Consejo Rector del día 26 de junio de 2017¹⁶.

4.2.2. Medidas contra el socio titular de la licencia de taxi número 69

- (45) Al igual que en el caso anterior, se ha constatado en la documentación recabada de RADIO TAXI MURCIA, que el 27 de noviembre de 2017 el Consejo Rector de la cooperativa aprueba por unanimidad la apertura de un expediente sancionador contra el socio (dato personal), titular de la licencia de taxi número 69 y socio de la cooperativa “por competencia desleal y por realizar operaciones que perjudiquen a los socios y a la Entidad”¹⁷.
- (46) En los hechos relatados en la resolución sancionadora se indica que unos de los socios de la cooperativa solicita un servicio de taxi por medio de la APP TAXIES (vinculada al teléfono 968111187) y se presenta el sancionado para prestar el servicio solicitado.
- (47) El citado taxista fue sancionado el 1 de febrero de 2018 con una multa de ciento ochenta días del servicio de emisora o multa sustitutiva a razón de 6 euros diarios (1080 euros) por “operaciones de competencia desleal y fraude” (folios 44.2.19 a 42.2.20)

¹⁴ Véase el acta de la reunión del Consejo Rector de fecha 30 de enero de 2017 (folio 404).

¹⁵ Véase el acta de la reunión del Consejo Rector de fecha 9 de mayo de 2017 (folio 411).

¹⁶ Véase el acta de la reunión del Consejo Rector de fecha 26 de junio de 2017 (folios 418 y 419).

¹⁷ Véase el acta de la reunión del Consejo Rector de fecha 27 de noviembre de 2017 (folio 430).

4.2.3. Medidas contra el socio titular de la licencia 224

- (48) A las 11:31 horas del día 21 de octubre de 2020, el socio titular de la licencia 77 y miembro del Consejo Rector de RADIO TAXI MURCIA realiza una llamada al número 968111187 (teléfono que pertenece a la mercantil SPTRANSFER) solicitando un servicio de taxi. El servicio es atendido por (dato personal), titular de la licencia de taxi 224, que a su vez es socio de la cooperativa¹⁸.
- (49) El 3 de noviembre de 2020 el Consejo Rector de RADIO TAXI acuerda la apertura de un expediente sancionador (10/2020) contra el socio titular de la licencia 224 por la posible comisión de una falta muy grave prevista en el artículo 9, apartado D de los estatutos de RADIO TAXI que establece la obligación de *“Abstenerse de realizar actividades competitivas con las actividades empresariales que desarrolla la cooperativa, salvo autorización expresa del Consejo Rector”*¹⁹.
- (50) El 23 de diciembre de 2020 el Consejo Rector de RADIO TAXI aprueba por unanimidad sancionar al citado socio de la cooperativa con una multa de ciento ochenta días del servicio de emisora o multa sustitutiva a razón de 10 euros diarios (1800 euros) por la comisión de una falta muy grave consistente en la violación de la obligación recogida en el art. 9 de los Estatutos²⁰.

4.3. Intercambios de información entre RADIO TAXI MURCIA y TELETAXI MURCIA

- (51) Consta en el expediente una carta de 10 de julio de 2017, firmada por miembros del Consejo Rector de RADIO TAXI MURCIA, por la que informan al Vicepresidente de TELE TAXI MURCIA de lo siguiente:

“Informamos que el pasado 01 de julio de 2017, a las 01:12 de la madrugada, se realizó una llamada al tlf. 968111187 (de SPTransfer), solicitando dos taxis en la cafetería Bulevar, en el Paseo de Florencia.

A dicha llamada se le asignó el taxi número 156 y cuando llegó a la puerta, el taxista, nos llamó avisando que estaba abajo esperando.

¹⁸ Véanse el acuerdo de inicio de expediente sancionador aportado por el denunciante (folio 43) y la resolución por la que se sanciona al citado taxista, aportada también por el denunciante (folio 57).

¹⁹ Véase el acuerdo de inicio de expediente sancionador aportado por el denunciante (folios 43 y 44).

²⁰ Véase la resolución sancionadora aportada por el denunciante (la resolución por la que se sanciona al citado taxista, aportada también por el denunciante (folios 57 a 61).

Posteriormente se llamó al compañero 32, Vicepresidente de TTCM, para que acudiera al lugar del servicio e informarle de lo sucedido” (folio 563).

4.4. Disolución de TELE TAXI MURCIA

- (52) TELETAXI MURCIA, constituida el 15 de noviembre de 2014, aprobó su disolución por acuerdo de la Asamblea celebrada el 2 de julio de 2019, dictándose su efectiva disolución por Resolución por la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Empleo de la Región de Murcia el 15 de octubre de 2019 (folio 597).

4.5. Modificación de los Estatutos sociales de RADIO TAXI MURCIA

- (53) El 21 de junio de 2017 la Asamblea General Ordinaria de RADIO TAXI MURCIA acordó como punto 7 del orden del día, la modificación del art. 17.1 de los Estatutos Sociales, incrementando la cuantía de las sanciones recogidas en su art. 17.1, de 6 a 10 euros diarios²¹.
- (54) El 28 de julio de 2020 la Asamblea General Ordinaria acordó como punto 5 del orden del día la modificación del art. 4 de los Estatutos Sociales, sobre el objeto de la Cooperativa, ampliándolo a los siguientes servicios²²:

“[...] Crear, gestionar y promocionar plataformas web o aplicaciones para dispositivos móviles orientadas a solicitar o reservar servicios de taxi; integrarse, promocionar o colaborar con plataformas web o aplicaciones para dispositivos móviles de terceros, dedicadas a solicitar o reservar servicios de taxi [...]”

5. FUNDAMENTOS DE DERECHO

5.1. Competencia para Resolver

- (55) El Decreto 13/2004²³ atribuye a la Consejería competente en materia de comercio interior el ejercicio en el territorio de la Región de Murcia de las

²¹ Véase el acta de la Asamblea ordinaria de RADIO TAXI MURCIA de fecha 21 de junio de 2017 (468 a 481).

²² Según consta en el certificado expedido por el Secretario de la cooperativa de fecha 5 de noviembre de 2021, aportado por el denunciante (folio 21).

²³ 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 en la Región de Murcia.

competencias ejecutivas en materia de defensa de la competencia y crea el citado Servicio de instrucción para llevar a cabo las funciones que dicho ejercicio conlleva. En la Región de Murcia no existe órgano de resolución de expedientes sancionadores en materia de competencia, por lo que los casos instruidos por el servicio murciano son resueltos por el Consejo de la CNMC.

- (56) En el presente expediente corresponden al citado SRDC las funciones de instrucción y las competencias de resolución al Consejo de la CNMC²⁴.

5.2. Objeto de la resolución, normativa general aplicable y propuesta del Órgano Instructor

- (57) La Sala de Competencia debe resolver, sobre la base de la instrucción realizada por la DC que se recoge en el informe y propuesta de resolución, si las prácticas investigadas son constitutivas de infracción de la normativa de competencia.
- (58) Por lo que respecta a la normativa nacional aplicable, el presente expediente se refiere a una serie de prácticas realizadas durante la vigencia de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.
- (59) El Órgano Instructor propone a esta Sala que se sancionen dos infracciones cometidas por RADIO TAXI MURCIA.
- (60) La **primera infracción** consistiría en la adopción del acuerdo de 1 de diciembre de 2016 entre TELE TAXI MURCIA y RADIO TAXI MURCIA por el que se comprometen a sancionar a cualquier taxista que preste servicios a cualquier empresa ajena a ellas, así como a no admitir a ningún cooperativista o asociado que haya sido expulsado por dicho motivo durante un periodo de tres años.
- (61) Según el Órgano Instructor se trata de un acuerdo anticompetitivo prohibido por el artículo 1 de la LDC y 101 del TFUE y lo califica cártel.
- (62) En cuanto a la duración de la infracción, Instructor considera que se inicia el 27 de diciembre de 2016 (fecha que coincide con la puesta en práctica de la ejecución del acuerdo) y finaliza el 2 de julio de 2019 (fecha que coincide con la disolución de la Asociación Tele Taxi Murcia).
- (63) El Órgano Instructor le atribuye a esta infracción una sanción de 10.507,87 euros que se corresponde con el 2% del volumen de negocios del año 2022 de la

²⁴ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20.2 y 20.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia BOE núm. 134, de 5 de junio de 2013 y en la y en la Disposición Transitoria Única 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 BOE núm. 46, de 22 de febrero de 2002.

cooperativa. Posteriormente, la Sala de Competencia ha modificado, a través del acuerdo de recalificación de 25 de enero de 2023, el importe de la sanción propuesta elevándolo a la cuantía de 31.174 euros, que equivale al 5,5% de su volumen de negocios del año 2022.

- (64) La **segunda infracción** propuesta por el Órgano Instructor consistiría en un decisión de modificación estatutaria de RADIO TAXI MURCIA restrictiva de la competencia, tendente a impedir a los socios que realizasen servicios asignados por emisoras distintas a las que gestiona RADIO TAXI MURCIA, y la adopción de actividades disuasorias en tal sentido, desde al menos el 28 de julio de 2020 hasta la actualidad, dificultando así gravemente la autonomía como empresarios de los socios de RADIO TAXI MURCIA así como la entrada y desarrollo de su actividad a nuevos operadores en el mercado del taxi en el segmento de solicitud de distancia. Esta redacción permanece vigente a día de hoy.
- (65) Según el Órgano Instructor se trata de una decisión prohibida por el artículo 1 de la LDC y 101 del TFUE a la que cabe imputarle una infracción muy grave.
- (66) El Órgano Instructor le atribuye a esta infracción una sanción de 10.507,87 euros que se corresponde con el 2% del volumen de negocios del año 2022 de la cooperativa.

5.3. Acuerdo de recalificación

- (67) El 25 de enero de 2023, la Sala de Competencia acordó recalificar los siguientes aspectos contenidos en la propuesta de resolución.
- se modifica la propuesta de duración de la infracción consistente en un acuerdo colusorio entre RADIO TAXI MURCIA y TELE TAXI MURCIA, que pasa a ser considerada desde 1 de diciembre de 2016, fecha en que ambas entidades suscribieron el acuerdo descrito.
 - al no observarse afectación al comercio entre los Estados miembros no correspondería la aplicación del artículo 101 del TFUE a las conductas objeto de este expediente, por lo que la Sala recalifica la propuesta de resolución en el sentido de eliminar la aplicación del 101 del TFUE al caso.
 - se modifica la propuesta de la sanción correspondiente a la infracción consistente en un acuerdo colusorio entre RADIO TAXI MURCIA y TELE TAXI MURCIA, que pasa a ser de 31.174 euros.
- (68) RADIO TAXI MURCIA ha presentado alegaciones al acuerdo de recalificación.
- (69) Por un lado, discrepa sobre la duración de la infracción que se le imputa y la calificación de cártel atribuida a la infracción. Ambas cuestiones son respondidas en el apartado 5.4. siguiente.

- (70) Por otro lado, la citada entidad considera que el aumento del importe de la sanción contemplado en el acuerdo de recalificación carece de motivación y le provoca indefensión. Asimismo, indica que el tipo impuesto resulta desproporcionado si tenemos en cuenta los precedentes resueltos por la CNMC en *“infracciones objetivamente más graves, en mercados objetivamente más amplios, y por sujetos objetivamente más poderosos”*.
- (71) A ello cabe responder que, como ha señalado en reiteradas ocasiones el Tribunal Constitucional, la motivación de las resoluciones se considera cumplida cuando se expresan los argumentos que sirven para la adopción del acto, sin que se precisa una extensión determinada. La motivación *“no está necesariamente reñida con la brevedad y concisión”*²⁵.
- (72) Desde este punto de vista, esta Sala considera que el acuerdo de recalificación está suficientemente motivado en cada uno de los aspectos que modifica la propuesta de resolución. En concreto, en lo que se refiere a la modificación de la sanción se explican los criterios del artículo 64.1 de la LDC tenidos en cuenta para graduar la sanción y a partir de estos, se considera que de la descripción de cada uno de los criterios contenida en la propuesta de resolución no se deriva un cumplimiento de los principios de proporcionalidad y disuasión exigidos por la jurisprudencia, de ahí que se recalifique y se adapte el tipo sancionador.
- (73) En cuanto a la comparación del tipo aplicado en relación con otros expedientes sancionadores resueltos por la CNMC, la jurisprudencia ha aclarado que las multas impuestas en diferentes expedientes no son estrictamente comparables entre sí, excepto en el caso de que las circunstancias concretas de ambos expedientes sean idénticas²⁶, cosa que no aclara el alegante al realizar una apreciación genérica sin especificar expedientes concretos. En todo caso, todas las sanciones que impone la CNMC por conductas prohibidas por la LDC, tienen en cuenta la magnitud de las empresas sancionadas al basarse su cálculo en un porcentaje aplicado al volumen de negocios de las mismas.

²⁵ Véanse, a modo de ejemplo, las Sentencias del Tribunal Constitucional 109/1996, 126/1997, 108/2011.

²⁶ Véase la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 16 de junio de 2011 en el asunto T-240/07, HEINEKEN NEDERLAND.

5.4. Valoración de la Sala de Competencia

5.4.1. Archivo de las actuaciones en relación con la conducta consistente en la modificación estatutaria por parte de RADIO TAXI MURCIA

- (74) Como ya se ha señalado, el Órgano Instructor propone a esta Sala que sancione a RADIO TAXI MURCIA por la comisión de una infracción muy grave consistente en una decisión de la cooperativa para modificar los estatutos con el único objetivo de impedir a los socios que realicen servicios asignados por emisoras distintas a las que gestiona RADIO TAXI MURCIA.
- (75) En su escrito de alegaciones, RADIO TAXI MURCIA considera que se ha vulnerado el principio acusatorio por cuanto el Órgano Instructor ha introducido como novedad estos hechos en la propuesta de resolución, sin que constasen en el pliego de concreción de hechos, por lo que no ha podido defenderse con la intensidad requerida en este tipo de procedimientos.
- (76) Esta Sala comparte la apreciación de RADIO TAXI MURCIA.
- (77) Tal como recoge el artículo 50 de la LDC, los hechos objeto de infracción deben quedar recogidos en el pliego de concreción de hechos para que los interesados puedan presentar las alegaciones que estimen oportunas. Nos es posible, por tanto, introducir nuevos hechos en una fase posterior salvo que, con carácter previo al cierre de la fase de instrucción, se dicte un nuevo PCH ampliando o modificando el anterior²⁷.
- (78) El principio de inalterabilidad de los hechos imputados en el PCH ha sido puesto de manifiesto por el Tribunal Supremo²⁸ al señalar lo siguiente:

“Dentro de los principios básicos que han de inspirar el procedimiento sancionador se encuentra el derecho a conocer la imputación formulada, habiendo declarado el Tribunal Constitucional que “el derecho a ser informado de la acusación es el primer elemento del derecho de defensa que condiciona a todos los demás, pues mal puede defenderse de algo el que no sabe de qué hechos se le acusa en concreto” (STC de 24 de mayo de 1983, Sala Primera, 44/1983 (RTC 1983, 44)).

*En los procedimientos para la imposición de las sanciones previstas en los artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio (RCL 2007, 1302) , **es en el pliego de concreción de hechos donde han de ponerse de manifiesto claramente los que se imputan, los sujetos responsables, las pruebas que han llevado a realizar la imputación, las infracciones advertidas y las sanciones que cabría imponer por las mismas. Es el acto formal por el cual***

²⁷ Véase la Sentencia Tribunal Supremo de 31 de marzo de 2010 (recurso 2/2009).

²⁸ Véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2018 (recurso 2665/2016).

*la empresa es informada de las acusaciones formuladas contra ella y de los hechos sobre los que se asientan tales acusaciones, **hasta el punto de que debe excluirse la imposición de una sanción por hechos distintos de los reflejados en el mismo.** Sobre la importancia y alcance del pliego de cargos en materia de competencia y su necesaria notificación a las empresas imputadas se ha pronunciado el Tribunal de Primera Instancia (Sala Quinta) de 26 de abril de 2007 (TJCE 2007, 94), asuntos acumulados T-109/02, T-118/02, T-122/02, T-125/02, T-126/02, T-128/02, T-129/02, T-132/02 y T-136/02". (énfasis añadido)*

- (79) El órgano instructor debió haber elaborado, con carácter previo al cierre de la instrucción, un nuevo PCH para incluir aquellos hechos nuevos que han servido para imputar una nueva infracción tampoco prevista en el PCH, y al no hacerlo ha conculcado el principio de inalterabilidad de los hechos en la fase de instrucción. Este vicio procedimental lleva a esta Sala a archivar la segunda infracción propuesta sin hacer pronunciamiento alguno sobre el fondo de la misma.

5.4.2. Sobre la conducta consistente en un acuerdo entre RADIO TAXI MURCIA Y TELETAXI MURCIA

5.4.2.1. Tipificación de las conductas

5.4.2.2. Principios generales

- (80) El ámbito de aplicación de la normativa de defensa de la competencia viene determinado por el concepto *empresa (undertaking)*, concepto que ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia del TJUE.
- (81) Debido a su origen en el derecho de la Unión Europea, el concepto *empresa* obvia posiciones jurídico-formalistas y adopta una perspectiva económica o funcional, siendo así independiente de los divergentes tipos nacionales de persona jurídica existentes. Por ello, el concepto de *empresa* comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia de la naturaleza jurídica de dicha entidad y de su modo de financiación²⁹.

²⁹ Por todas, véase la STJUE, de 14 de marzo de 2019, en el asunto C-724/17 Skanska, par 30 y, de 18 de diciembre de 2014 en el asunto C-434/13 P Commission v Parker Hannifin Manufacturing and Parker-Hannifin, par 39.

- (82) A los efectos que aquí interesan, resulta pacífica la aplicación de la normativa de defensa de la competencia a las sociedades cooperativas³⁰ y a las asociaciones³¹.
- (83) Los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE prohíben 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.
- (84) Tal y como recoge la jurisprudencia europea, el concepto de acuerdo debe interpretarse en sentido amplio, “a fin de comprender todas las formas de colusión y coordinación que puedan derivar en tal resultado”³² (subrayado añadido).
- (85) El funcionamiento competitivo del mercado exige que cada operador decida su comportamiento y tome sus decisiones de manera independiente, pues al tomarse éstas de manera concertada se falsea el libre juego del mercado al limitarse la competencia³³.

³⁰ Véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2018 (número 1052/2108).

³¹ Véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 2018 (número 1516/2018).

³² Conclusiones del Abogado General BOBEK de 5 de septiembre de 2019, As. C-228/18, Gazdasági Versenyhivatal contra Budapest Bank Nyrt. y otros, ECLI:EU:C:2019:678, y jurisprudencia a la que se remite.

³³ Véanse, las Sentencias de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso, Sección Sexta) de 25 de octubre de 2012, rec. núm. 678/2021, Servicios y Obras del Norte, S.A. (Señor), ECLI:ES:AN:2012:4402; de 25 de octubre de 2012, rec. núm. 698/2011, Asfaltos Los Santos, S.A., ECLI:ES:AN:2012:4403; de 25 de octubre de 2012, rec. núm. 648/2011, Eoc de Obras y Servicios, S.A., ECLI:ES:AN:2012:4454; de 15 de noviembre de 2012, rec. núm. 565/2011, Extraco Construcciones e Proxectos, S.A. ECLI:ES:AN:2012:4839; de 28 de noviembre de 2012, rec. núm. 635/2011, Pavimentos Asfálticos de Castilla, S.A., ECLI:ES:AN:2012:4926; de 4 de enero de 2013, rec. núm. 631/2011, Padelsa Infraestructuras, S.A., ECLI:ES:AN:2013:85; de 22 de enero de 2013, rec. núm. 697/2011, Gevora Construcciones, S.A., ECLI:ES:AN:2013:456; de 24 de enero de 2013, rec. núm. 695/2011, Forcimsa AOL, S.L., ECLI:ES:AN:2013:122; de 31 de enero de 2013, rec. núm. 557/2011, Campezo Asfaltos de Castilla y León, S.L.U. y Grupo Campezo Obras y Servicios, S.L., ECLI:ES:AN:2013:224; y de 26 de febrero de 2013, rec. núm. 646/2011, Becsa, S.A., ECLI:ES:AN:2013:878 en el ámbito de la Resolución de la CNC de 19 de octubre de 2011, Expte. [S/0226/10](#) Licitaciones de Carreteras; y Sentencias de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso, Sección Sexta) de 1 de febrero de 2013, rec. núm. 469/2011, Bombas Zeda, S.A., ECLI:ES:AN:2013:317; de 4 de febrero de 2013, rec. núm. 389/2011, Sulzer Pumps Spain, S.A., ECLI:ES:AN:2013:557; de 5 de febrero de 2013, rec. núm. 378/2011, Bombas Grundfos España S.A. Unipersonal y Grundfos Holding A/S, ECLI:ES:AN:2013:471; de 5 de febrero de 2013, rec. núm. 475/2011, Ebara España Bombas, S.A., ECLI:ES:AN:2013:472; de 5 de febrero de 2013, rec. núm. 420/2011, Espa 2025, S.L., ECLI:ES:AN:2013:388; y de 25 de febrero de 2013, rec. núm. 390/2011, KSB Itur Spain, ECLI:ES:AN:2013:888 en relación con la Resolución de la CNC de 24 de junio de 2011, Expte. [S/0185/09](#) Bombas de fluidos y Sentencias de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso, Sección Sexta) de 12 de marzo de 2014, rec. núm. 172/2011, Cosmética Cosbar, S.L., ECLI:ES:AN:2014:1092 y del Tribunal

- (86) Las Directrices de Cooperación Horizontal consideran que cualquier toma de contacto directa o indirecta entre competidores que tenga por objeto o efecto bien influir en la conducta en el mercado de un competidor real o potencial, bien desvelar a dicho competidor la conducta que se haya decidido adoptar o se tenga la intención de adoptar en el mercado, facilitan un resultado colusorio (párrafo 61)³⁴.
- (87) Algunos tipos de coordinación entre empresas revelan un grado de nocividad para la competencia suficiente para ser calificados de restricción **por el objeto**, de modo que, para su tipificación, resulta innecesario examinar sus efectos³⁵. Se trata de aquellas formas de coordinación entre empresas que pueden considerarse, por su propia naturaleza, perjudiciales para el buen funcionamiento del juego de la competencia³⁶. Así lo ha señalado reiterada jurisprudencia³⁷. La prohibición de la conducta se realiza independientemente de su efecto porque la misma persigue un objetivo contrario a la competencia³⁸.

Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección Tercera) de 8 de junio de 2015, rec. núm. 3253/2014, The Colomer Group Spain, S.L., ECLI:ES:TS:2015:2547, de 17 de junio de 2015, rec. núm. 2072/2014, L'Oréal España, S.A. y L'Oréal, S.A., ECLI:ES:TS:2015:2937 y de 14 de marzo de 2018, rec. núm. 1216/2015, Eugene Perma España, S.A.U., ECLI:ES:TS:2018:889 en relación con la Resolución de la CNC de 2 de marzo de 2011, Expte. [S/0086/08](#) Peluquería Profesional.

³⁴ Comunicación de la Comisión — Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal (OJ C 11, 14.1.2011, p. 1–72).

³⁵ Véanse las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera) de 11 de septiembre de 2014As. C-382/12 P, MasterCard y otros contra Comisión Europea, ECLI:EU:C:2014:2201, párrafos 184 y 185; del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 20 de enero de 2016, As. C-373/14 P, Toshiba Corporation contra Comisión Europea, ECLI:EU:C:2016:26, párrafo 26; del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Quinta) de 2 de abril de 2020, As. C-228/18, Gazdasági Versenyhivatal contra Budapest Bank Nyrt. y otros, ECLI:EU:C:2020:265.

³⁶ Véase la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera) de 14 de marzo de 2013, As. C-32/11, Allianz Hungária Biztosító Zrt. Y otros contra Gazdasági Versenyhivatal, ECLI:EU:C:2013:160.

³⁷ Véanse las Sentencias de 11 de septiembre de 2014, MasterCard y otros/Comisión, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, apartados 184 y 185; de 20 de enero de 2016, Toshiba Corporation/Comisión, C-373/14 P, EU:C:2016:26, apartado 26; de 2 de abril de 2020 (asunto C-228/18).

³⁸ Véase la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 8 de julio de 1999, Asunto C-49/92 P, Comisión de las Comunidades Europeas contra Anic Partecipazioni SpA, Rec. p. 4125, ECLI:EU:C:1999:356; Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 8 de julio de 1999, Asunto C-235/92, Montecatini SpA contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. p. I-4539, ECLI:EU:C:1999:362.

- (88) La jurisprudencia europea exige que el concepto de infracción por objeto se interprete de forma restrictiva³⁹:

“En efecto, ese concepto sólo puede aplicarse a los acuerdos que intrínsecamente persiguen un objetivo cuya misma naturaleza tiene una gravedad o un grado de nocividad tal que su impacto negativo en el funcionamiento de la competencia se pone de manifiesto sin duda posible alguna y por tanto sin necesidad de medir los efectos potenciales”

- (89) Se parte de la idea de que pueden considerarse restrictivos de la competencia por el objeto los comportamientos cuyo carácter perjudicial, según la experiencia y la teoría económica consolidada, esté comprobado y resulte por tanto presumible sin necesidad de acreditación expresa⁴⁰.
- (90) Esa misma jurisprudencia establece que, para apreciar si un acuerdo o práctica concertada tiene un grado de nocividad suficiente para ser considerado una restricción de la competencia por el objeto, debe atenderse en primer lugar a su contenido, en segundo y tercer lugar al contexto jurídico y económico en el que se inscribe. Al apreciar dicho contexto, se debe considerar también la naturaleza de los bienes o de los servicios afectados, así como las condiciones reales del funcionamiento y de la estructura del mercado o mercados pertinentes⁴¹. En cuarto lugar deben considerarse los objetivos que las partes del acuerdo pretenden alcanzar⁴². Si bien la intención de las partes no constituye un factor necesario para determinar el carácter restrictivo de un acuerdo entre empresas, nada impide que las autoridades de la competencia o los tribunales nacionales y de la Unión Europea la tengan en cuenta⁴³.

³⁹ Véase la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 11 de septiembre de 2014, Asunto C-67/13 P, Groupement des cartes bancaires contra Comisión Europea, ECLI:EU:C:2014:2204.

⁴⁰ Véase la Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de junio de 1966, Asunto 56-65, Société Technique Minière (L.T.M.) contra Maschinenbau Ulm GmbH (M.B.U.), Rec. p. 337, ECLI:EU:C:1966:38.

⁴¹ Véase la Sentencia del TJUE de 14 de marzo de 2013 en el asunto C-32/11, Allianz Hungária Biztosító.

⁴² Véase la STJUE Cartes Bancaires; Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 14 de marzo de 2013, Asunto C-32/11, Allianz Hungária Biztosító Zrt. y otros contra Gazdasági Versenyhivatal, ECLI:EU:C:2013:160 y Conclusiones de la Abogado General Sra. Juliane Kokott presentadas el 19 de febrero de 2009, Asunto C-8/08, T-Mobile Netherlands BV, KPN Mobile NV, Orange Nederland NV y Vodafone Libertel NV contra Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Rec. p. 4529, ECLI:EU:C:2009:110, párrafo 39 (Conclusiones AG Kokott en adelante).

⁴³ Entre otras, véase la Sentencia del TJUE de 11 de septiembre de 2014 en el asunto C-67/13 P *Cartes Bancaires* (párrafo 53).

(91) Por su parte, la actual definición de **cártel** es la siguiente⁴⁴:

“todo acuerdo o práctica concertada entre dos o más competidores cuyo objetivo consista en coordinar su comportamiento competitivo en el mercado o influir en los parámetros de la competencia mediante prácticas tales como, entre otras, la fijación o la coordinación de precios de compra o de venta u otras condiciones comerciales, incluso en relación con los derechos de la propiedad intelectual e industrial; la asignación de cuotas de producción o de venta; el reparto de mercados y clientes, incluidas las colusiones en licitaciones, las restricciones de las importaciones o exportaciones o las medidas contra otros competidores contrarias a la competencia”.

- (92) Como puede observarse, la definición de cártel es amplia. Se trata de un acuerdo entre competidores, que, por la propia lógica de su carácter fraudulento para otros competidores, los consumidores y para el interés general, se hace normalmente con ocultación y que tiene por finalidad afectar al mercado de cualquiera de las formas posibles, pero siempre buscando el beneficio de los cartelistas y en detrimento del interés general.
- (93) A continuación, se analizan las conductas acreditadas a la luz de estas exigencias teóricas.

5.4.2.3. Aplicación al caso

a. Análisis del carácter restrictivo del acuerdo entre RADIO TAXI MURCIA Y TELE TAXI MURCIA

- (94) Es objeto de esta resolución es analizar si el acuerdo de 1 de diciembre de 2016 entre RADIO TAXI MURCIA y TELE TAXI MURCIA encaja en la categoría de acuerdos prohibidos por el artículo 1 de la LDC.
- (95) Para este análisis es importante analizar el contenido del acuerdo y el contexto en el que se ha llevado a cabo. La intención de las partes puede ayudar a reforzar el análisis, pero no es un elemento decisivo para determinar el carácter restrictivo del acuerdo.
- (96) El acuerdo de 1 de diciembre de 2016 **se lleva a cabo entre competidores** en el mercado de intermediación de solicitud telefónica de servicios de taxi. Ello se constata en los objetos sociales declarados en sus propios estatutos y en

⁴⁴ La disposición adicional cuarta de la LDC, en su versión anterior a la reforma introducida el 25 de mayo de 2017, define la conducta de cártel como todo “*acuerdo secreto entre dos o más competidores cuyo objeto sea la fijación de precios, de cuotas de producción o de venta, el reparto de mercados, incluidas las pujas fraudulentas, o la restricción de las importaciones o las exportaciones*”. Real Decreto-Ley 9/2017, de 26 de mayo.

literalidad del acuerdo, en el que se indica de manera expresa que ambas entidades son prestadoras del servicio de radio taxi en el municipio de Murcia⁴⁵.

(97) **La finalidad del acuerdo** de 1 de diciembre de 2016 queda expresada en su propia exposición de motivos, en la que se indica que su objetivo es evitar que los taxistas de ambas entidades firmantes utilicen los servicios de una tercera empresa⁴⁶.

(98) Para más concreción, RADIO TAXI MURCIA ha venido alegando a lo largo del procedimiento que de lo que se trata es de evitar que algunos taxistas deriven clientes a SPTRANSFER y luchar contra empresas que ellas consideran ilegales. En concreto señala que:

“Tele Taxi había detectado que algunos de sus asociados, al prestar servicios procedentes de su propia Asociación, animaban a los clientes a dejar de utilizar los servicios de ésta y recurrir a los de SPTransfer. Ante esta circunstancia, solicita la ayuda de Radio Taxi y le propone la firma del acuerdo ya que, en pura lógica, si esto está sucediendo en la Asociación, es razonable pensar que sucede o puede suceder en Radio Taxi.

En segundo lugar, porque la colaboración entre las dos entidades se extendió a denunciar a quienes pudieran estar prestando ilegalmente el servicio de radio taxi en Murcia. Y habían descubierto que SpTransfer no puede realizar dichos servicios en el municipio

el objeto del acuerdo no es cerrar el mercado, sino combatir las dos circunstancias antedichas.” (folio 980).

(99) Para ello, el **contenido del acuerdo** establece un compromiso de sancionar aquellos taxistas que presten servicios a otras empresas de intermediación⁴⁷ y se coordina una política común para excluir a aquellos taxistas incumplidores que se concreta en la no admisión de cualquier taxista expulsado en ninguna de las entidades por un periodo de 3 años⁴⁸.

⁴⁵ En la exposición de motivos del acuerdo se indica que “*ambas entidades, como prestadoras del servicio de radio taxi en el municipio de Murcia...*”

⁴⁶ La exposición de motivos del acuerdo señala: “*que han detectado que algunos socios y conductores asalariados de sus respectivas entidades prestan servicios a una tercera empresa ajena a las mismas, que pueden ser considerados competencia desleal...*”

⁴⁷ La cláusula segunda del acuerdo dispone lo siguiente: “*Ambas entidades se comprometen a abrir expediente sancionador a sus cooperativistas y asociados que realicen actos de competencia desleal conforme a sus respectivos Estatutos*”.

⁴⁸ La cláusula tercera del acuerdo dispone lo siguiente: “*Las entidades firmantes se comprometen igualmente a no admitir durante un periodo de 3 años, a ningún cooperativista o asociados, ni conductor asalariado, que haya sido sancionado o expulsado por el motivo expuesto*”.

- (100) Aunque no se dice expresamente en el acuerdo, se ha acreditado que la colaboración también implica un intercambio de información entre las empresas con el propósito de denunciar “deslealtades” de los socios de la otra empresa.
- (101) En cuanto a su **ámbito temporal**, las partes acuerdan que los pactos tengan una duración prolongada en el tiempo, al fijarse un periodo de vigencia de, al menos, 4 años con la posibilidad de prorrogas⁴⁹.
- (102) Las partes del acuerdo establecen **penalizaciones** de 1000 euros para cada incumplimiento del acuerdo por las empresas firmantes.
- (103) Finalmente, cabe reseñar que RADIO TAXI MURCIA, en **ejecución del acuerdo** sancionó a varios de sus socios, llegando incluso a expulsar a uno de ellos. Esto queda constatado en los hechos acreditados y en las propias manifestaciones de RADIO TAXI MURCIA en el que asume que, al menos, hasta noviembre del 2017 se producen sanciones a los socios en el marco del acuerdo de colaboración (folio 987).

“A partir de ese momento, cesan las actuaciones conjuntas. Teletaxi no investiga ni sanciona a ningún asociado. Radio Taxi tampoco lo hace hasta un año después, ya no en virtud o como consecuencia del acuerdo, sino en virtud del pleno convencimiento de que sus cooperativistas tienen la obligación de no realizar actividades competitivas con la actividad empresarial de la cooperativa” (folio 987).

- (104) Esta Sala considera que el acuerdo **restringe la competencia**.
- (105) Las empresas a través del acuerdo colectivo han eliminado la independencia de actuación que es exigible en mercados competitivos y lo han hecho con un claro objetivo consistente en evitar que sus taxistas presten servicios a terceras empresas que consideran intrusas en el mercado.
- (106) Para ello, se sirven de su poder de mercado en el ámbito en el que operan y adoptan, con carácter formal y de manera coordinada, un sistema represivo y disuasorio, llevado a la práctica, frente a los taxistas que pertenecen a ambas entidades y que realicen este tipo de actividades que ellas consideran “*de competencia desleal*”.
- (107) El **contexto económico** en el que se produce el acuerdo propicia la coordinación y el resultado perseguido entre las entidades competidoras.
- (108) Nos encontramos en un mercado reducido en el que tradicionalmente han operado un número limitado de empresas. Como ya se ha indicado, durante el

⁴⁹ La cláusula tercera del acuerdo dispone lo siguiente: “*El presente acuerdo tendrá una duración de cuatro años, y podrá resolverse anticipadamente por haber alcanzado los objetivos que lo motivan, o prorrogarse, por mutuo acuerdo de las partes*”.

periodo infractor en el municipio de Murcia únicamente había tres empresas que ofrecían este tipo de servicios de contratación telefónica, las empresas firmantes del acuerdo y una tercera empresa denominada SPTRANSFER.

- (109) El poder de las empresas firmantes es decisivo en este caso, ya que entre ambas aglutinan en el periodo infractor prácticamente la totalidad de las licencias de taxi (el 92,38% del total) por lo que aquellos taxistas que incumplan las condiciones acordadas se ven abocados a quedar fuera del sistema de solicitud de taxi por vía telefónica en el municipio de Murcia, del que deriva una parte importante de sus ingresos.
- (110) La consecuencia es una limitación forzada y exagerada de la oferta de taxis a disposición de terceras empresas competidoras en la intermediación y, con ello, se consigue mantener el *statu quo* de ambas empresas que impera en el mercado, cuya cuota se ha visto inalterada en los años analizados.
- (111) Desde el punto de vista del **contexto jurídico**, RADIO TAXI MURCIA ha venido alegando a lo largo del procedimiento que su conducta quedaría amparada por la Ley 8/2006⁵⁰, que en su artículo 28.2 letra f) permite actuaciones tendentes a evitar que los socios hagan competencia a la cooperativa⁵¹. Indica, asimismo, que la intención era evitar que empresas ilegales de servicios de taxi se instalaran en la Región de Murcia.
- (112) En el contexto de las conductas analizadas en este expediente, la eventual cobertura que pudiera predicarse de la Ley sobre cooperativas de la Región de Murcia—cuestión que no se analiza en esta resolución—resulta irrelevante porque lo que realmente importa a los efectos de un análisis sobre la afectación a la competencia en este expediente es la existencia de una conducta coordinada entre dos empresas que compiten en el mercado y dirigida a evitar el libre desarrollo de terceras empresas del taxi. Estamos en presencia de una serie de medidas absolutamente desproporcionadas que van más allá de lo necesario para garantizar el buen fin de la cooperativa⁵². La amenaza de expulsión de 3

⁵⁰ Ley 8/2016, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas, de la Región de Murcia.

⁵¹ El citado artículo establece que será obligación de los socios “*No realizar actividades competitivas con las actividades empresariales que desarrolle la sociedad cooperativa, salvo autorización expresa del Consejo Rector*”.

⁵² *La Sentencia del Tribunal de Justicia (UE) de 15 de diciembre de 1994, en el asunto C-250/92, Gøttrup-Klimp, ha señalado que las restricciones a los socios de las cooperativas deben limitarse a lo necesario para garantizar en buen fin la sociedad sin que pueda fijarse un sistema de sanciones desproporcionado en relación con el objetivo que persiguen. Lo contrario puede conducir a la existencia de restricciones de la competencia prohibidas por las normas de defensa de a la competencia.*

años sin posibilidad de poder acceder a ninguna de las entidades en el mercado resulta excesiva y carece de racionalidad empresarial.

- (113) En un contexto de normalidad competitiva lo esperable sería que las empresas compitieran por captar al mayor número de taxistas de la competencia, por lo que un pacto que va en contra de esta política empresarial resulta irracional desde el punto de vista estratégico de cualquier empresa que desea ser competitiva en el mercado.
- (114) Ello pone de manifiesto que lo único que persigue esta medida es garantizar el éxito del boicot hacia SPTRANSFER o cualquier otra empresa que pueda instalarse en la región en un futuro, porque las consecuencias de incumplir el acuerdo son devastadoras para los taxistas y ello provoca un efecto disuasorio que repercute negativamente en la competencia.
- (115) Se trata, por tanto, de una conducta que excede de un eventual control interno de la cooperativa a la que no se le puede aplicar una exención legal como la que propone RADIO TAXI MURCIA.
- (116) Finalmente hay que reseñar el **carácter secreto** del acuerdo. RADIO TAXI MURCIA alega que el acuerdo había sido publicado en el WhatsApp de la Asociación de TELE TAXI, de ahí que considere que no puede tener el carácter de acuerdo secreto.
- (117) Sin embargo, como ha señalado la Audiencia Nacional, el “secreto” resulta relevante en relación con quienes no deben saber que las empresas han cometido una conducta ilícita, es decir, *“los restantes actores del mercado, los consumidores y las autoridades de defensa de la competencia”*⁵³.
- (118) En ninguna de las actas de RADIO TAXI MURCIA que constan en el expediente se hace mención a la existencia del acuerdo, lo que denota una clara intención de mantener oculto el mismo, no de cara a la cooperativa, lo que sería ilógico tratándose de un acuerdo con un claro contenido disuasorio, sino a los restantes agentes del mercado.
- (119) En definitiva, no existe una justificación objetiva que explique la necesidad de que las dos empresas que compiten por el mercado coordinen una estrategia común y eliminen su independencia de actuación. Ello solamente tiene una explicación y es que el sistema de boicot diseñado es efectivo se si lleva a cabo de manera coordinada.
- (120) A través de su acuerdo, las empresas han quebrantado el correcto funcionamiento competitivo del mercado que exige que cada operador decida su

⁵³ Véase la Sentencia de la AN de 19 de junio de 2013 (recurso 394/2011).

comportamiento y tome sus decisiones de manera independiente y lo han hecho con un claro objetivo de restringir la competencia en el mercado.

- (121) Estamos, por tanto, ante un acuerdo entre empresas competidoras **prohibido por el artículo 1 de la LDC** que restringe la competencia por su objeto.

b. Análisis de posibles eficiencias

- (122) Las Directrices de Cooperación Horizontal⁵⁴ señalan que esta segunda fase del análisis de la aplicabilidad del artículo 101.3 solo llega a ser pertinente cuando se concluye que un acuerdo es restrictivo de la competencia a tenor del artículo 101, apartado 1, y consiste en determinar los beneficios para la competencia de ese acuerdo y en evaluar si esos efectos favorables a la competencia compensan los efectos restrictivos de la competencia.
- (123) El artículo 1.3 de la LDC—análogo al 101.3 del TFUE— establece 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; c) No consientan a las empresas partícipes la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos o servicios contemplados.
- (124) La jurisprudencia del TJUE se ha pronunciado sobre la naturaleza y requisitos aplicables al artículo 101.3 del TFUE⁵⁵:

“para que opere la excepción prevista en el artículo 101.3 TFUE, que exige de la prohibición establecida en el artículo 101.1, es necesario que se cumplan acumulativamente los cuatro requisitos anotados, a saber: 1º) que el acuerdo contribuya a mejorar la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico; 2º) que los consumidores participen de forma equitativa en el beneficio resultante; 3º) que no se impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para alcanzar tales objetivos, y, 4º)

⁵⁴ Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal (2011/C11/01) (apartado 20).

⁵⁵ Véanse las Sentencias del TJUE de 14 de junio de 2011, Pflaiderer (C360/09, Rec. p. I-5161), apartado 21; en un sentido similar también la sentencia de 28 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión (C- 189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, Rec. p. I-5425), apartado 209.

que no se ofrezca a dichas empresas la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos de que se trate”

- (125) La carga de la prueba de los requisitos que habilitan la aplicación de esta excepción recae sobre el interesado que los invoca, como ha señalado nuestra jurisprudencia⁵⁶.
- (126) RADIO TAXI MURCIA no invoca la aplicación del artículo 1.3 de la LDC, sin embargo, en sus alegaciones a la propuesta de resolución y al acuerdo de recalificación, ha señalado como una casusa de justificación del acuerdo que la colaboración tendría una finalidad lícita porque se evitaba la proliferación de empresas que pudieran estar prestando ilegalmente el servicio de radio taxi en Murcia. Aporta una serie de argumentos para justificar que SPTRANSFER era una empresa que no cumplía con los requisitos legales para operar en el mercado.
- (127) Se deriva, por tanto, de sus alegaciones, que el acuerdo era beneficioso para el mercado al eliminar a las empresas consideradas ilegales.
- (128) En primer lugar, cabe indicar que la situación legal de las empresas sobre las que dirigen las conductas resulta irrelevante para el análisis sobre el carácter restrictivo de la competencia del acuerdo. Como ha señalado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁵⁷ *“el artículo 101 TFUE debe interpretarse en el sentido de que el hecho de que una empresa perjudicada por un acuerdo colusorio que tiene por objeto restringir el juego de la competencia operara de manera presuntamente ilegal en el mercado de referencia cuando se concluyó dicho acuerdo carece de relevancia para determinar si tal acuerdo colusorio constituye una infracción de la citada disposición”*.
- (129) A ello cabe añadir que, en todo caso, esta Sala considera que había otras soluciones lícitas para atajar la alegada proliferación de empresas ilegales en el mercado que no pasara por crear un sistema de justicia al margen de los cauces legales previstos para ello y ante las instituciones correspondientes.
- (130) No se observa, por tanto, la eficiencia alegada a consecuencia de la existencia del acuerdo de 1 de diciembre de 2016.

⁵⁶ Véase la Sentencia del TS de 17 de marzo de 2021, recurso de casación 1363/2020, citada por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de enero de 2022, recurso 437/2106.

⁵⁷ Véase la Sentencia del tribunal de justicia (Sala Décima) de 7 de febrero de 2013 (asunto C-68/12).

- (131) Tampoco se observa que el acuerdo haya contribuido a una mejora en el desarrollo de los mercados sobre los que la conducta es susceptible de producir efectos por los siguientes motivos.
- (132) El acuerdo coordinado entre las dos mayores empresas del mercado no era necesario para alcanzar los presuntos fines alegados por RADIO TAXI MURCIA. Las empresas podrían haber adoptado las medidas de manera independiente sin necesidad de coordinarse y sin fijar un sistema de sanción conjunto y recíproco.
- (133) Las medidas adoptadas son desproporcionadas para conseguir la finalidad alegada. Un sistema de sanción y disuasión como el analizado en este expediente no tiene ninguna justificación razonable y supone una amenaza insalvable e inaceptable para la profesión del taxi, ya que se exponen a quedar fuera del mercado en caso de no seguir las directrices de las entidades a las que pertenecen. Con este sistema, también se coarta la libertad de actuación de los taxistas.
- (134) Como ya se ha señalado su alcance abarca a cualquier empresa que quiera introducirse en el mercado, lo por lo que con este acuerdo las empresas persiguen limitar el desarrollo de terceras empresas que operan en el mercado, pero también cierra el mercado a aquellas empresas que deseen entrar en el mismo.
- (135) Lo anterior supone, además, que los usuarios del servicio del taxi en la Región de Murcia tengan menor variedad de empresas de intermediación a su disposición.
- (136) No cabe, por tanto, aplicar el artículo 1.3 de la LDC al presente caso.

c. Existencia de cártel

- (137) Esta Sala considera que, en consonancia con el Órgano Instructor, esta conducta es merecedora de la **calificación de cártel** ya que encaja con la definición de cártel contenida en la actual Disposición Adicional Cuarta de la LDC que incluye *“las conductas coordinadas en el mercado que persiguen influir en los parámetros de la competencia a través de la adopción de medidas contra otros competidores”*.
- (138) A este respecto, cabe precisar que RADIO TAXI MURCIA considera , tanto en la propuesta de resolución como en el acuerdo de recalificación, que le sería de aplicación la antigua redacción de cártel contenida en la LDC antes de su

modificación por el Real Decreto 9/2017⁵⁸, que no incluía en su definición “*las conductas coordinadas en el mercado que persiguen influir en los parámetros de la competencia a través de la adopción de medidas contra otros competidores*”⁵⁹.

- (139) Discrepa esta Sala de las consideraciones realizadas por la alegante porque aun asumiendo la definición de cártel contenida en la LDC antes de su modificación del año 2017, hay que tener en cuenta que, como ya ha señalado nuestra jurisprudencia, la definición de cártel contenida en la LDC es amplia y no se agota en la lista de prácticas que contiene la Disposición Adicional Cuarta.

“En este sentido debemos recordar lo que ya dijo el Consejo de la CNC en la citada Resolución de 2 de marzo de 2011, expte. S/0086/08 Peluquería Profesional, con respecto al concepto de cártel recogido en la Disposición Adicional 4 de la LDC: “La definición, en contra de lo que pretenden los imputados en este expediente, es amplia. Es un acuerdo entre competidores, que por la propia lógica de su carácter fraudulento para otros competidores, los consumidores y para el interés general, se hace con ocultación y que tiene por finalidad afectar al mercado de cualquiera de las formas posibles, pero siempre buscando el beneficio de los cartelistas y en detrimento del interés general”. La sentencia del TS de 8 de junio de 2015, antes citada, en el contexto de la calificación de los intercambios de información como infracción constitutiva de cártel ex disposición adicional cuarta de la LDC, descarta igualmente que la Audiencia Nacional “al calificar las conductas imputadas como cártel, haya realizado una interpretación extensiva del tipo infractor que sea contraria a los principios de tipicidad y legalidad sancionadora”. En definitiva, el Tribunal admite que la enumeración contenida en la mencionada disposición adicional de la LDC no constituye una enumeración cerrada ni de interpretación restrictiva. La noción de cártel no constituye elemento que permita extender o ampliar ningún tipo infractor, por cuanto la tipificación de la conducta (art. 62 LDC) prescinde del término cártel, calificando como infracción toda contravención del artículo 1 de la LDC. En esa concepción del sentido de la mencionada disposición adicional cuarta de la LDC subyace la idea de que la misma debe necesariamente comprender todo acuerdo secreto cuyo objeto incida o pueda incidir, ya sea de forma directa o mediata, en la fijación de precios, de cuotas de producción o de venta, en el reparto de mercados, incluidas pujas fraudulentas o la restricción de importaciones o exportaciones”.⁶⁰

⁵⁸ Real Decreto de 26 de mayo, por el que se transponen directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario, y sobre el desplazamiento de trabajadores.

⁵⁹ La definición previa a la modificación prevista en la LDC era la siguiente: “A efectos de lo dispuesto en esta Ley se entiende por cártel todo acuerdo secreto entre dos o más competidores cuyo objeto sea la fijación de precios, de cuotas de producción o de venta, el reparto de mercados, incluidas las pujas fraudulentas, o la restricción de las importaciones o las exportaciones”.

⁶⁰ Tribunal Supremo en su Sentencia de 31 de mayo de 2021 (recurso 2181/2020).

- (140) En este expediente nos encontramos ante un acuerdo entre competidores cuya finalidad, como se ha indicado, es afectar a la dinámica del mercado impidiendo o dificultando que otros operadores puedan desarrollarse o establecerse en el mismo. Afecta además a mercados que tienen trascendencia en los servicios de taxi prestados a los ciudadanos que podrían verse afectados por la falta de variedad de empresas de intermediación en la Región de Murcia.
- (141) Aunque la nueva definición de cártel no exige que las prácticas se hayan llevado a cabo en secreto, como se ha indicado anteriormente, en ninguna de las actas de RADIO TAXI MURCIA que constan en el expediente se hace mención a la existencia del acuerdo, lo que denota una clara intención de mantener oculto el mismo a los restantes agentes del mercado.
- (142) De cuanto antecede debe concluirse que, a juicio de esta Sala los acuerdos analizados en este expediente entran en la calificación de cártel al tratarse de un acuerdo entre competidores, que por la propia lógica de su carácter fraudulento es contrario a los intereses de otros competidores, de los consumidores, se ha realizado con ocultación y tiene por finalidad afectar al mercado “*buscando el beneficio de los cartelistas*”.

5.4.2.4. Duración de la infracción

- (143) En este tipo de infracciones es la existencia del acuerdo lo que determina la concurrencia de la acción típica, sin que sea necesario probar que efectivamente el acuerdo se ha implementado⁶¹, ni demostrar sus efectos en el mercado⁶².
- (144) Por tanto, la duración de la infracción se inicia el día **1 de diciembre de 2016**, fecha en la que ambas entidades suscriben el acuerdo, y finaliza el **2 de julio de 2019**, fecha en que desaparece el requisito de bilateralidad por de la disolución de TELETAXI CIUDAD DE MURCIA (folio 597).
- (145) RADIO TAXI MURCIA discreta, tanto en las alegaciones a al propuesta de resolución como en las del acuerdo de recalificación, del momento en que el acuerdo finaliza, toda vez que considera que este se resolvió en cuanto el SRDC remitió a la ASOCIACIÓN TELE TAXI la primera solicitud de información tras la denuncia del 2017. No aporta prueba de ello y se limita a señalar que “*tenemos la certeza más absoluta, que éste se resolvió de hecho en cuanto el SRDC*

⁶¹ Véase la Sentencia del TJUE de 4 de junio de 2009, en el asunto C-8/08, T-Mobile.

⁶² Véase la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 13 diciembre d 2012, As.C-226/11, Expedia Inc. contra Autorité de la concurrence y otros, ECLI:EU:C:2012:795. En el mismo sentido, véase la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección Tercera) de 12 de septiembre de 2013, rec. núm. 6932/2010, Compañía Cervecera de Canarias, S.A. (Cercasa), ECLI:ES:TS:2013:4462.

remitió a la Asociación Tele Taxi la primera solicitud de información (octubre-noviembre de 2017). El entonces Presidente de TeleTaxi (testigo nº 1), puede confirmar que en ese preciso momento anunció a Radio taxi que debían dejar sin efecto el acuerdo, al menos hasta resolver la dudas que planteaba la intervención del SRDC". Señala que a partir de ese momento, cesan las actuaciones conjuntas y no se producen sanciones hasta un año después, ya no en virtud o como consecuencia del acuerdo, sino en virtud del pleno convencimiento de que sus cooperativistas tiene la obligación de no realizar actividades competitivas con la actividad empresarial de la cooperativa, ni colaborar con quien las realice, sin autorización del Consejo Rector.

- (146) Ante ello cabe realizar las siguientes consideraciones.
- (147) Una vez acreditada la existencia de un cártel se presume que la conducta continúa hasta que se aporte una prueba manifiesta y expresa de la finalización de la misma o de la separación de la empresa en cuestión del cártel⁶³. Como ha señalado la AN en su Sentencia de 19 de diciembre de 2019 (5019/2019), debe constar acreditado *"un apartamiento inequívoco de la práctica en que consistía el cártel"* de lo contrario se considera que la misma continúa.
- (148) La mera prueba consistente en la conversación que pudieron tener entre los presidentes de ambas entidades, sin mayor soporte probatorio, no resulta para esta Sala una prueba suficiente para considerar que el cártel finaliza en esa fecha. No hay soporte probatorio a esa comunicación y tampoco existe prueba de que esa conversación fuera trasladada a los socios de la cooperativa para que tuvieran conocimiento de la finalización del acuerdo.
- (149) Tampoco es prueba suficiente el hecho de que con posterioridad a esa fecha hubiese una mayor o menor intensidad en la ejecución del acuerdo, toda vez que el valor y la importancia del mismo reside precisamente en la configuración de un sistema que persigue disuadir a los taxistas de colaborar con terceras empresas, por lo que el hecho de que no haya sanciones durante un periodo de tiempo también puede deberse a que el acuerdo surtió los efectos esperados.
- (150) Se desestima, por tanto, la alegación.

5.4.2.5. Infracción única y continuada

- (151) Es jurisprudencia reiterada que la infracción de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE puede resultar no sólo de un acto aislado, sino también de una serie

⁶³ Véanse, a modo de ejemplo, la resolución de la CNMC S/0482/13 Fabricantes de automóviles (confirmada por la SAN de 19 de diciembre de 2019 (5019/2019) y la STJUE de 7 de enero de 2004, asuntos C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P y C-219-00 P.

de actos o incluso de un comportamiento continuado, aun cuando uno o varios elementos de dicha serie de actos o del comportamiento continuado puedan también constituir por sí mismos y aisladamente una infracción de estas disposiciones⁶⁴.

- (152) La figura de la infracción continuada está admitida en nuestro ordenamiento jurídico a través de la previsión contemplada en el artículo 29.6 de la Ley 40/2015 que establece que “*Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión*”.
- (153) Los tribunales han proporcionado una serie de criterios que ayudan a calificar una práctica como única y continuada, a saber: a) **la identidad existente en diversos elementos de los distintos actos que integran la conducta que se considerará única**⁶⁵; b) **la proximidad en el tiempo** de los actos que integran la conducta (sin que existan saltos temporales significativos que impidan deducir la existencia de una conducta única)⁶⁶; c) la existencia de un **plan global** que persigue un objetivo común; d) **la contribución intencional** de la empresa a ese plan; e) el **conocimiento demostrado o presunto** de los comportamientos infractores por parte de los participantes.
- (154) Todos estos requisitos se observan en el cártel sancionado.
- (155) Las dos empresas firmantes han dado continuidad al acuerdo durante un periodo de tiempo prolongado y solamente la circunstancia sobrevenida de la

⁶⁴ Véanse las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta) de 6 de diciembre de 2012, As. C-441/11 P, Comisión Europea contra Verhuizingen Coppens NV, ECLI:EU:C:2012:778 párrafo. 41; y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 24 de junio de 2015, As. acumulados C-293/13 P y C-294/13 P, Fresh del Monte Produce Inc. contra Comisión Europea, ECLI:EU:C:2015:416, párrafo 156. También las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección Tercera) de 3 de marzo de 2016 rec. núm. 3604/2013, S.R.L. Ilpa Divisiones ILIP, ECLI:ES:TS:2016:932; de 27 de octubre de 2015, rec. núm. 1044/2013, Bombas Grundfos España S.A.U. y Grundfos Holding AS, ECLI:ES:TS:2015:4654; y de 21 de octubre de 2015, rec. núm. 1755/2013, ITT Water & Wastewater España, S.A. (Xylem Water Solutions España, S.A.), ECLI:ES:TS:2015:4599.

⁶⁵ Véase la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso, Sección Sexta) de 27 de febrero de 2018, rec. núm 5/2016, Germán y Arboira & Ausonia, S.L.U., ECLI:ES:AN:2018:772 que tiene por objeto la Resolución de la CNMC de 26 de mayo de 2016, Expte. S/DC/0504/14 AIO.

⁶⁶ Véase la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso, Sección Sexta) de 9 de julio de 2013, rec. núm 490/2011, Wilo Ibérica, S.A., ECLI:ES:AN:2013:3029 que tiene por objeto la Resolución de la CNC de 24 de junio de 2011, Expte. S/0185/09 Bombas de Fluidos, y la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea (Sala Octava) de 19 de mayo de 2010As. T-18/05, IMI plc, IMI Kynoch Ltd y Yorkshire Copper Tube contra Comisión Europea, Rec. 2010, p. II-1769, ECLI:EU:T:2010:202.

desaparición de TELE TAXI MURCIA puso fin al cártel. No hay lapsos temporales de interrupción del acuerdo durante el periodo infractor.

- (156) El plan consiste en establecer un sistema coordinado de sanción y disuasión a los taxistas para evitar que presten servicios a terceras empresas. Se trata de un plan preconcebido y orquestado por ambas entidades y cuya eficacia reside, precisamente, en la coordinación entre las dos grandes empresas del mercado en esa Región. De ahí, por ejemplo, que se pactara no permitir el ingreso en ninguna de las entidades de los taxistas que fueran expulsados por alguna de ellas. Como ya se ha señalado, no existen argumentos objetivos ni razonables que permitan concluir que no estamos ante un plan con una clara intención de restringir la competencia en el mercado de intermediación de servicios del taxi.
- (157) Cabe, concluir, por tanto, que estamos ante una infracción única y continuada del artículo 1 de la LDC.

5.4.2.6. Autoría y culpabilidad

- (158) Como se ha venido señalando en esta resolución, TELETAXI MURCIA es una asociación extinguida por lo que, aun cuando los hechos hacen referencia a su participación en un acuerdo que ha resultado ser anticompetitivo, no resulta posible imputarle responsabilidad en el marco del presente expediente.
- (159) En cuanto a RADIO TAXI, el hecho de ser parte firmante del acuerdo la convierte inexorablemente en autora material de la infracción durante todo el periodo que ha durado el acuerdo anticompetitivo, esto es, desde el 1 de diciembre de 2018 hasta el 2 de julio de 2019.
- (160) Por lo que se refiere a la responsabilidad de RADIO TAXI, en el ámbito del derecho administrativo sancionador español no tiene cabida la responsabilidad objetiva en la comisión de una infracción y resulta imprescindible el elemento volitivo. Ello supone que la imposición de la sanción exige que la conducta típica y antijurídica sea imputable, al menos a título de culpa, al autor⁶⁷.
- (161) Por ello, el artículo 63.1 de la LDC condiciona el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la autoridad de competencia a la concurrencia en el sujeto infractor de dolo o negligencia en la realización de la conducta imputada.

⁶⁷ Por todas, véase la Sentencia del TS de 22 de noviembre de 2004 y artículo 130.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) y 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen Jurídico del Sector Público.

- (162) En este sentido, el Tribunal Supremo ha establecido que la culpabilidad en el ámbito de aplicación de la LDC debe tener en cuenta las particularidades lógicas que implica el concepto de persona jurídica⁶⁸:

“En el caso de infracciones administrativas cometidas por personas jurídicas no se suprime el elemento subjetivo de la culpa pero el mismo se debe aplicar de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas. [...] esa construcción distinta de la imputabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de la propia naturaleza de ficción jurídica a la que responden las personas jurídicas. Falta en ellas el elemento volitivo en sentido estricto pero no la capacidad de infringir las normas a las que están sometidas. [...] ese principio [de culpabilidad] se ha de aplicar necesariamente de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas [...]”.

- (163) Esta Sala considera que concurre el elemento volitivo de la conducta porque las empresas han sido conscientes de que con su acuerdo se perseguía evitar que más del 90% de los taxistas del municipio de Murcia prestaran sus servicios en terceras empresas residentes en ese mercado y aunque RADIO TAXI MURCIA.
- (164) No es posible considerar que RADIO TAXI MURCIA desconociera que con su acuerdo, que afectaba a prácticamente la totalidad de los taxistas del municipio de Murcia, se estuviera afectando al libre funcionamiento del mercado y a la libertad de actuación de terceras empresas como SPTRANSFER. De hecho, como se ha indicado, uno de los motivos alegados para la consecución del acuerdo era evitar que empresas consideradas por ellas ilegales proliferaran en el mercado por lo que hay una clara consciencia del resultado que puede provocar este tipo de acuerdos en un mercado de las características aquí descritas.
- (165) El carácter secreto del acuerdo es un elemento más que añade argumentos a la existencia de una clara conciencia de que lo que se está acordando no resulta lícito.

5.4.2.7. Conclusión

- (166) Esta Sala considera que RADIO TAXI MURCIA es responsable de una infracción única y continuada prohibida por el artículo 1 de la LDC, constitutiva de cártel, consistente en la adopción con TELE TAXI MURCIA, de un acuerdo que restringe la competencia en el mercado del servicio de intermediación en la solicitud telefónica del servicio de taxi.

⁶⁸ Véase la Sentencia del TS, de 22 de mayo de 2015, en el asunto France Telecom (Orange) nº rec 95/2014.

- (167) La infracción se inicia el día 1 de diciembre de 2016 y finaliza el 2 de julio de 2019.
- (168) Se trata de una infracción muy grave prevista en el artículo 62.4.a de la LDC que dispone que: *“son infracciones muy graves a) El desarrollo de conductas tipificadas en el artículo 1 de esta ley y en el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”*.

5.5. OTRAS ALEGACIONES

5.5.1. Sobre la denegación de prueba

- (169) RADIO TAXI MURCIA reprocha que el Órgano Instructor haya denegado todas las pruebas propuestas durante la instrucción y considera que ello le provoca indefensión. Vuelve a solicitar nuevamente la práctica de las citadas pruebas.
- (170) Esta Sala sin embargo considera que el acuerdo de denegación de pruebas de fecha 17 de junio de 2022 resulta justificado y que la petición de pruebas debe ser nuevamente denegada (folios 835 a 839).
- (171) En relación con la prueba consistente en que se libre oficio al Ayuntamiento de Murcia para solicitar información sobre la situación legal de SPTRANSFER, como ya se ha señalado en esta resolución, para el análisis de la conducta desde la perspectiva de la defensa de la competencia la situación legal de la empresa a la que se causa el boicot resulta irrelevante, por lo que es acertado denegar la prueba solicitada.
- (172) En relación con las pruebas testificales de los socios de RADIO TAXI MURCIA tendentes a intentar acreditar la libertad de actuación de los taxistas al margen de la emisora para poder prestar sus propios servicios de auto-taxi y publicitarse, esta Sala considera que el resultado de la misma sería superfluo porque lo que se analiza en este expediente es una prohibición para prestar servicios a través de otras empresas de intermediación, pero no que los taxistas puedan tener sus propios clientes particulares y puedan hacer su propia publicidad.
- (173) Finalmente, RADIO TAXI MURCIA había solicitado prueba testifical para acreditar la duración del acuerdo y fue denegado por el Órgano Instructor. Se deniega esta prueba por los motivos expuestos en el apartado 5.4.2.4 de esta resolución sobre la duración de la conducta.

5.5.2. Sobre la suspensión del procedimiento sancionador por litispendencia de un procedimiento civil

- (174) RADIO TAXI MURCIA solicita la suspensión del procedimiento sancionador por cuanto existe un procedimiento judicial abierto en el Juzgado de lo Mercantil 3 de Murcia (procedimiento ordinario 326/2021) por parte del denunciante (dato personal) sobre los mismos hechos analizados en este expediente.
- (175) A ello cabe señalar que la LDC únicamente prevé la suspensión del procedimiento por causas de prejudicialidad penal (*ex* artículo 46) por lo que nada obsta para continuar el procedimiento sancionador ante una posible denuncia sobre los mismos hechos en el orden civil.
- (176) En todo caso, los hechos denunciados por (dato personal) en el orden civil, tal como ya señaló RADIO TAXI en su escrito de 30 de julio de 2021 (folios 568 a 571), están relacionados con la conducta analizada por el Órgano Instructor que ha sido archivada en este expediente por los motivos señalados en el fundamento 5.4.1 y no a consecuencia del acuerdo de 1 de diciembre de 2016, que en la fecha de los hechos denunciados por el citado taxista ya no estaba vigente por la desaparición de TELE TAXI MURCIA.
- (177) No puede haber por tanto pronunciamientos contradictorios, toda vez que no concurren ni la identidad de hechos denunciados ni de conducta prohibida analizada.

6. DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN

6.1. Criterios para la determinación de la sanción

- (178) De acuerdo con la calificación jurídica anterior, se considera que RADIO TAXI MURCIA ha incurrido en una infracción única y continuada del artículo 1 de la LDC, constitutiva de cártel.
- (179) Se trata de una infracción muy grave (artículo 62.4.a de la LDC) que podrá ser sancionada con una multa de hasta el 10% del volumen de negocios total mundial de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa (art. 63.1.c), esto es, 2022.
- (180) En el sistema español, la determinación de las sanciones de competencia debe realizarse sobre la base de los criterios fijados en el artículo 64 de la LDC y de conformidad con la doctrina jurisprudencial fijada por nuestro Tribunal

Supremo⁶⁹. En ella, respecto de las sanciones en materia de competencia, se subraya la relevancia del respeto a “los principios de proporcionalidad y disuasión que se espera de las mismas”⁷⁰.

- (181) Las conductas se producen en un mercado regional (Región de Murcia) en el que operan 289 titulares de licencias de auto-taxi y únicamente tres empresas de intermediación. Las características del mercado propician la colusión y los efectos que se persiguen. Además, estas conductas son susceptibles de provocar efectos en el mercado de prestación de servicios de taxi (auto-taxi) al restringir un mercado, el de intermediación, que actualmente resulta de gran importancia para el sector del taxi (64.1.a).
- (182) El poder de mercado de las empresas del cártel es indudable y favorece el sistema de sanción y disuasión creado. Durante el periodo infractor, únicamente RADIO TAXI MURCIA aglutinaba el 81,31% de las licencias de taxi en el municipio de Murcia. La salida de la cooperativa hace que prácticamente un taxista no pueda competir en igualdad de condiciones el mercado de prestación de servicios de taxi (64.1.b.).
- (183) La conducta ha restringido artificialmente la oferta de servicios en la modalidad de servicio a demanda telefónica y telemática y la capacidad de competir por estos servicios. No ha habido entrada de nuevos competidores en la Región de Murcia y las posiciones de las empresas se han mantenido prácticamente inalteradas. Únicamente se produce un trasvase de licencias en favor de RADIO TAXI MURCIA a consecuencia de la extinción de TELE TAXI MURCIA (64.1.c).
- (184) Se trata de una conducta de cártel que ha tenido una duración de más de dos años y medio cuya finalización no se produce de manera voluntaria si no que es forzada a consecuencia de la extinción de TELE TAXI MURCIA (64.1.d).
- (185) Las restricciones a la competencia efectiva consecuencia de la conducta infractora, al limitar la actuación de los operadores podría haber incidido negativamente sobre los usuarios del servicio de taxi a demanda telefónica o telemática por la menor variedad de empresas de servicios de intermediación en la Región de Murcia (64.1.e).
- (186) No concurren circunstancias agravantes o atenuantes de los artículos 64.2 y 64.3 de la LDC.

⁶⁹ Especialmente, véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2015 (rec. 2872/2013).

⁷⁰ Por todas, véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2017 (STS 318/2017).

- (187) El volumen de negocios de RADIO TAXI en el año 2022 ascendió a 566.818,05 euros.
- (188) Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores y el resto de las circunstancias del caso, esta Sala considera que la sanción económica que corresponde imponer a RADIO TAXI MURCIA asciende a un total de **31.174 euros**, que equivale al 5,5% del volumen de negocios de cooperativa en el año 2022.

7. RESUELVE

Primero. Declarar que en el presente expediente se ha acreditado la existencia de una infracción muy grave del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, constitutiva de cártel, en los términos establecidos en el fundamento de derecho quinto.

Segundo. Declarar responsable de dicha infracción RADIO TAXI MURCIA SOCIEDAD COOPERATIVA a la que se le impone una sanción por importe de **31.174 euros**.

Tercero. Archivar el resto de las actuaciones seguidas contra RADIO TAXI MURCIA SOCIEDAD COOPERATIVA.

Cuarto. Intimar a RADIO TAXI MURCIA SOCIEDAD COOPERATIVA para que en el futuro se abstenga de realizar conductas semejantes a la tipificada y sancionada en la presente resolución.

Quinto. Instar a la Dirección de Competencia para que vigile el cumplimiento íntegro de esta resolución.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y notifíquese a los interesados 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.