

RESOLUCIÓN (Expte. 462/99, Autoescuelas Tenerife)

Pleno

Excmos. Sres.:

Petitbò Juan, Presidente
Huerta Trolèz, Vicepresidente
Hernández Delgado, Vocal
Castañeda Boniche, Vocal
Comenge Puig, Vocal
Martínez Arévalo, Vocal
Franch Menéu, Vocal
Muriel Alonso, Vocal

En Madrid, a 23 de Mayo del año 2000

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia (en adelante, el Tribunal, TDC), con la composición expresada al margen y siendo Ponente la Vocal Dñ0 M0 Jesús Muriel Alonso, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente 462/99 (1249/95 del Servicio de Defensa de la Competencia, en adelante, el Servicio), iniciado por denuncia de D. Raúl José Fernández, Secretario General de la Unión de Consumidores de Santa Cruz de Tenerife, contra la Asociación Provincial de Autoescuelas de Santa Cruz de Tenerife y diversas autoescuelas de esa provincia, por supuestas conductas prohibidas por la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC), consistentes en un acuerdo de fijación de las tarifas que cobran las autoescuelas para la obtención del carnet de conducir.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. En fecha 6 de junio de 1995 la Unión de Consumidores de Santa Cruz de Tenerife denunció a la Asociación Provincial de Autoescuelas de Santa Cruz de Tenerife y a 24 de sus asociados por haber acordado los precios de los gastos de matrícula y práctica de los cursos de preparación para la obtención del carnet de conducir tipo B.1, denuncia que basaban fundamentalmente en un estudio comparativo de los precios de las autoescuelas denunciadas. A su escrito acompañaban un artículo de prensa en el que se reflejaba la existencia de un informe interno de la Asociación denunciada en el que se detalla el coste de funcionamiento y que provoca la coincidencia de las tarifas.
2. Recibida la denuncia el Servicio, tras efectuar una información reservada, consistente en requerir a las autoescuelas denunciadas determinada

información, así como al Ayuntamiento de Santa Cruz y a la Dirección General de Tráfico, dictó, el 21 de octubre de 1996, un Acuerdo de archivo de las actuaciones al estimar que no existía coincidencia en las tarifas que aplicaban las autoescuelas denunciadas. Contra dicho Acuerdo la UCE formuló recurso que fue estimado por Resolución de este Tribunal de 7 de marzo de 1997.

3. Notificada dicha Resolución al Servicio, por Providencia de 19 de marzo de 1997 del Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia, se acordó la incoación de expediente sancionador por prácticas restrictivas de la competencia prohibidas por el artículo 1 de la LDC contra la Asociación de Autoescuelas de Santa Cruz de Tenerife y contra los titulares de las 24 autoescuelas denunciadas.
4. Con fecha 5 de febrero de 1999 se formuló el Pliego de Concreción de Hechos, estableciéndose acreditados, entre otros, los siguientes hechos: *“La Asociación de Autoescuelas de Santa Cruz de Tenerife ha publicado y distribuido entre sus asociados, en Mayo de 1995, un estudio sobre precios en las autoescuelas de la provincia de Santa Cruz de Tenerife en el que se detallan los importes a pagar en concepto de matrícula, clase práctica y tasa de examen.*

La Asociación, tomando como base el Estudio arriba mencionado, ha elaborado unas listas de precios recomendados que distribuye entre sus asociados. Dichos precios para la obtención del carnet de conducir tipo B-1 son los siguientes:

<i>Matricula:</i>	<i>15.000,- ptas.</i>
<i>Teórica:</i>	<i>15.000,-ptas.</i>
<i>Clase práctica:</i>	<i>2.800,- ptas/45 min.</i>
	<i>3.100,- ptas/60 min.</i>

Según las Actas de la inspección realizada por la Consejería de Sanidad y Consumo del Gobierno de Canarias, las autoescuelas inspeccionadas exhiben en sus oficinas y aplican las listas de precios recomendados por la Asociación”.

La valoración jurídica que realiza el Servicio es la siguiente:

“Considera que la recomendación de precios que realiza la Asociación de Autoescuelas de Santa Cruz de Tenerife para la obtención del carnet de conducir tipo B-1 es una restricción de la competencia que podría constituir una infracción del artículo 1.1.a) de la LDC. Se considera responsable de la misma a la Asociación de Autoescuelas de la Provincia de Santa Cruz de

Tenerife.

La aplicación, por parte de las autoescuelas de la provincia de Santa Cruz de Tenerife, de los precios recomendados por la Asociación para la obtención del carnet de conducir tipo B-1 es una práctica restrictiva de la competencia que podría constituir una infracción del artículo 1.1.a) de la LDC, de la que se considera responsable a las siguientes autoescuelas: Casanova, Rally, Eden, Izaña, Mencey, Guajara, Conde, Madrid, Teide, Anaga, Delgado, Velox, Salamanca, Yanes, Fuentefría, Kilómetro 0, Colón, Catedral, Autoescuela 2000, Chano, Aday, el Tejar, Orotova y Canarias.”

5. Con fechas 25 de febrero, 10 y 12 de marzo de 1999, la Asociación de Autoescuelas de Santa Cruz de Tenerife y las autoescuelas imputadas presentaron respectivos escritos de alegaciones al Pliego de Concreción de Hechos, declarándose conclusas las actuaciones por Providencia de 20 de mayo de 1999 y redactándose el 1 de junio de 1999 el informe previsto en el artículo 37.3 de la LDC. En dicho Informe se proponía al Tribunal, entre otros pronunciamientos, que *“declare la existencia de una práctica prohibida por el artículo 1.1.a) de la LDC consistente en la recomendación de tarifas a aplicar por las autoescuelas de la provincia de Santa Cruz de Tenerife para la obtención del permiso de conducir tipo B-1, imputable a la Asociación Provincial de Autoescuelas de Santa Cruz de Tenerife. Que el Tribunal declare que ha existido un seguimiento de la recomendación de precios realizada por la Asociación imputable a las Veinticuatro autoescuelas mencionadas en el Pliego de Cargos. Que intime a la Asociación y a las autoescuelas asociadas para que, en lo sucesivo, se abstengan de realizar prácticas semejantes, según prevé el art. 9 de la LDC, restableciendo la efectiva competencia en el sector. Que se imponga la publicación, a costa de la Asociación, de la parte dispositiva de la Resolución que se dicte, en el B.O.E y en uno de los diarios de mayor tirada nacional y su distribución entre todas las autoescuelas asociadas, de conformidad con el art. 46.5 de la LDC. Que se imponga a la Asociación Provincial de Autoescuelas de Santa Cruz de Tenerife multas acordes con la gravedad de su conducta, así como los demás pronunciamientos que el Tribunal considere oportunos al amparo de lo dispuesto en el artículo 46 de la LDC”*.
6. Recibido el expediente en el Tribunal el 2 de junio de 1999, mediante Providencia de 10 de junio de 1999 se acordó, al amparo de lo establecido en el artículo 39 de la Ley 16/1989, admitir a trámite el expediente y ponerlo de manifiesto a los interesados para que pudieran solicitar la celebración de vista y proponer las pruebas que estimaran necesarias.
7. Por Auto de fecha 13 de enero del año 2000 el Tribunal resolvió sobre las pruebas propuestas, acordando la práctica de las que se estimaron

procedentes y no considerando necesaria la celebración de vista por lo que fue sustituida por el trámite de conclusiones. Mediante escritos presentados el 20 y el 28 de marzo de 2000 los interesados formularon las conclusiones que estimaron procedentes.

8. El Tribunal de Defensa de la Competencia, en su reunión plenaria del día 16 de mayo del año 2000, deliberó y adoptó la presente Resolución, encargando su redacción a la Vocal Ponente.

9. Son interesados:

- Unión de Consumidores de Santa Cruz de Tenerife
- Asociación de Autoescuelas de Santa Cruz de Tenerife.
- Las siguientes autoescuelas: CASANOVA; RALLY; EDEN; IZAÑA; MENCEY; GUAJARA; CONDE; MADRID; TEIDE; ANAGA; DELGADO; VELOX; SALAMANCA; YANES; FUENTEFRIA; KILOMETRO 0; COLON; CATEDRAL; AUTOESCUELA 2000; CHANO; ADAY; EL TEJAR; OROTAVA y CANARIAS

HECHOS PROBADOS

El Tribunal considera probados los siguientes hechos:

En el año 1995 la Asociación de Autoescuelas de Santa Cruz de Tenerife realizó un estudio sobre los costes mínimos en las autoescuelas de la provincia de Santa Cruz de Tenerife para la obtención del permiso de conducir en su modalidad B1.

La Asociación, tomando como base el estudio antes referido, elaboró, durante el período comprendido entre los años 1995, 1996 y 1997, un "listado de precios" en el que se detallan los importes a pagar en concepto de matrícula, clase práctica y tasa de examen para la obtención del permiso de conducir tipo B1, distribuyéndolo entre las autoescuelas asociadas

En dicho "listado de precios", expuesto al público en varias de las autoescuelas miembros de la Asociación, figuraba expresamente la siguiente frase: "*los precios al público no serán vinculantes para las Autoescuelas y tendrán el carácter de precio recomendado*".

Finalmente, indicar que no ha quedado acreditado que esos precios llegasen a hacerse realmente efectivos a los clientes por las autoescuelas implicadas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Conviene resaltar desde este momento que los únicos “hechos” que van a ser tenidos en consideración en esta Resolución son los que obraban en el expediente y que fueron recogidos en el Pliego de Concreción de Hechos, de manera que las Actas de Inspección remitidas a este Tribunal el 11 de agosto de 1999 por la Consejería de Sanidad y Consumo del Gobierno de Canarias, que se refieren a precios de las autoescuelas durante los años 1998 y 1999, no tienen ninguna transcendencia para la resolución de este expediente ni pueden servir para fundamentar en el mismo sanción alguna.

En efecto, además de que la LDC sólo concede al Tribunal la posibilidad de una *Anueva calificación*” de los hechos y no la posibilidad de variar éstos (artículo 43), es claro que, como señala reiterada jurisprudencia (entre otras, STS, S.30 de 21 de abril, 2 de junio, 6 de junio y 30 de julio de 1997), *“en el procedimiento administrativo sancionador, el derecho a ser informado de la acusación, consagrado con la categoría de derecho fundamental en el artículo 24.2 de la C.E, se satisface normalmente a través de la notificación del Pliego de Cargos que ha de contener, cuando menos, la definición de la conducta infractora que se aprecia, la subsunción en un concreto tipo infractor y la consecuencia punitiva que corresponda”*.

Por tanto, resulta obvio, por aplicación de la doctrina expuesta al caso que se examina, que los hechos que ahora se identifican sean sólo los contenidos en el Pliego de Concreción de Hechos.

SEGUNDO. En cuanto al fondo del asunto, la Asociación y las Autoescuelas expedientadas basan casi exclusivamente su defensa en la negación de los hechos imputados por el Servicio, señalando la inexistencia de prueba alguna que acredite que haya habido una recomendación de precios ni un acuerdo entre las autoescuelas para la fijación de los mismos. Por el contrario, afirman que de la prueba practicada se desprende que no existe coincidencia alguna ni en los precios ni en los servicios ni en el horario que cada Autoescuela ofrece no existiendo, en definitiva, prueba alguna de la existencia de práctica anticompetitiva que pueda ser sancionada.

Pues bien, habida cuenta de que es incuestionable que el régimen sancionador administrativo goza de los mismos principios rectores, aunque con ciertos matices, que el orden penal, el adecuado examen

de los hechos objeto de nuestro enjuiciamiento exige partir, como premisa ineludible, de un recordatorio de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional acerca del principio de presunción de inocencia que proclama el artículo 24 de la Constitución, según la cual, “en virtud de dicho principio nadie puede ser condenado o sancionado administrativamente sin un mínimo de actividad probatoria, lícita y legítimamente obtenida”, señalándose que “una persona acusada de una infracción no puede considerarse culpable hasta que así se declare en sentencia condenatoria, siendo sólo admisible y lícita dicha condena cuando haya mediado una actividad probatoria que pueda considerarse de cargo”, indicándose que “es preciso un mínimo de actividad probatoria de cargo, obtenida con las debidas garantías legales y constitucionales, con suficiente entidad inculpatoria”, señalando, por último, que Ala prueba puede ser tanto directa como indirecta, debiéndose, en este último supuesto, explicitar el razonamiento que partiendo de los indicios, acreditados por prueba directa, permitan estimar debidamente acreditado el extremo que se declare probado, y que, en ningún caso puede ser arbitrario, ni contrario a las exigencias de la lógica, la ciencia o la experiencia” (SSTC núms. 137/1988 y 51/1988, STS 30, de 22 de diciembre de 1997, 17 de junio de 1998 y 14 de mayo de 1999, entre otras muchas).

Conforme a las directrices jurisprudenciales que se han expuesto, es llano en el presente caso que de la prueba practicada y que obra en el expediente se infiere con suficiente entidad inculpatoria que la Asociación expedientada ha incurrido en la infracción que le imputa el Servicio, recomendando colectivamente precios mínimos para la obtención del permiso de conducir.

En efecto, si bien no existe prueba para la concreción que el Servicio realiza sobre los precios concretos (pues el “listado de precios” en los que se basa no se corresponden a las mismas fechas y no se sabe con exactitud las cantidades concretas), sí se estima que existe prueba suficiente que acredita la realización por la Asociación de la conducta que el Servicio le imputa. Así, es de tener en cuenta:

- que cinco de las autoescuelas inspeccionadas (fueron 24) aportan un Alistado de precios”, figurando en dicho documento la siguiente frase: “los precios al público no serán vinculantes para las Autoescuelas y tendrán carácter de precio recomendado”.
- que en uno de esos “listados de precios”, en el margen izquierdo del documento, aparece expresamente el nombre de “la Asociación de Autoescuelas de Santa Cruz de Tenerife”

(documento obrante en el folio 670).

- y que una de las autoescuelas inspeccionadas, al contestar el cuestionario remitido, a la pregunta efectuada consistente en)quién determina las tarifas a aplicar y en base a qué?, expresamente afirma *“que la Asociación y en base al criterio de unificar tarifas a fin de hacer homogénea la calidad de enseñanza y ofrecer a los clientes el mismo precio. Si la Asociación acuerda fijar unas tarifas comunes, deben respetarse, en caso de no respetarse la Asociación podría dar una llamada de atención al socio”*.

Es claro, por tanto, la existencia en este expediente de prueba de cargo hábil para desvirtuar la presunción de inocencia, estimándose acreditada la existencia de la conducta prohibida que el Servicio imputa a la Asociación, sin que ésta haya dado, ni siquiera intentado, explicación alguna ni respecto de la existencia de los referidos “listados de precios”, ni en relación con las afirmaciones, antes expuestas, efectuadas por una de sus asociadas que, por otra parte, al estar fundadas en un conocimiento directo de los hechos y no existiendo móvil alguno para ellas, constituyen, sin duda, un medio probatorio de indudable entidad.

TERCERO. Acreditados, por tanto, los hechos que se imputan a la Asociación por el Servicio, se ha de compartir la calificación jurídica que por éste se efectúa.

En efecto, la mera recomendación de precios, y más cuando se refiere a precios mínimos, vulnera el artículo 1 de la LDC en tanto en cuanto restringe, o al menos puede restringir, la competencia al emitir indudable señales corporativas que transmiten pautas de homogeneización de precios y condiciones comerciales, pues como tiene declarado este Tribunal (Expte.461/99, Autoescuelas Alcalá), *El espíritu y la letra de la LDC, y en especial su artículo 1, están inspirados, tal y como expresa su Exposición de motivos, en el artículo 38 de la Constitución Española en donde se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Tales preceptos tratan de salvaguardar la independencia de comportamiento, la libertad de emprender y la autonomía contractual de los operadores económicos. El principio de la independencia de comportamiento por parte de los actores principales de la trama económica interdependiente resulta decisivo para el desarrollo de una competencia dinámica y enriquecedora, en beneficio de los usuarios finales... Por eso, cuando desde asociaciones, agrupaciones o*

colectivos diversos se transmiten pautas de homogeneización de comportamientos, y no digamos de precios y condiciones comerciales, se está vulnerando gravemente ese principio de independencia de comportamiento que resulta imprescindible para actuar con eficacia competitiva en los mercados por parte de todos y cada uno de los operadores económicos. Transmitiendo señales corporativas se intenta, y de hecho se consigue siempre, en mayor o menor medida, coartar de alguna forma la libertad personal de comportamiento económico de los agentes individuales restringiendo, en definitiva, los derechos exclusivos de libre disposición sobre lo propio en que consiste la propiedad.”

Por todo lo expuesto, el Tribunal entiende que la Asociación de autoescuelas de Santa Cruz de Tenerife ha incurrido en la conducta prohibida por el artículo 1 de la LDC, recomendando colectivamente precios, especialmente los mínimos, que han tenido por efecto restringir la competencia en perjuicio del interés público de los usuarios y en unos servicios tan esenciales hoy en día como son los necesarios para permitir la obtención del carnet de conducir.

CUARTO. En cambio, respecto a las autoescuelas inculpadas, no consta que hayan efectuado un seguimiento de la recomendación de precios realizada por la Asociación, aplicando tarifas idénticas a los solicitantes de sus servicios, excluyendo la competencia entre ellas.

En efecto, además de que las actas de inspección no se corresponden a los precios establecidos para las mismas fechas (unos se refieren al año 1995, otros al año 1996 y 1997), de los contratos de enseñanza aportados tampoco se desprende la existencia de coincidencia alguna en las tarifas aplicadas por cada autoescuela. El propio Servicio, cuando efectúa esta imputación, no concreta nada, limitándose a afirmar “que han sido seguidos en mayor o menor medida” por diversas autoescuelas y en el Informe ni siquiera propone sanción alguna para ellas.

En consecuencia, al no constar acreditado que los responsables de las autoescuelas inspeccionadas hayan aplicado idénticas tarifas, no debe imputárseles la autoría del hecho ilícito sancionable,.

QUINTO. En cuanto a la sanción que procede imponer, el artículo 10 de la Ley de Defensa de la Competencia, en relación con el 46.2 de la misma, establece la posibilidad de castigar las infracciones del artículo 1 de la LDC con multas de hasta 150.000.000, que pueden ser incrementadas hasta el 10 por ciento del volumen de ventas correspondiente al

ejercicio económico inmediatamente anterior a la Resolución del Tribunal, estableciendo el número 2 del citado artículo los criterios a tener en cuenta para la determinación de la sanción.

En el presente caso, teniendo en cuenta la gravedad de la infracción, pues sin duda ha de calificarse como grave la recomendación de precios efectuada por la Asociación en un intento de lograr entre sus asociados la aplicación de unos precios mínimos en las tarifas que cobran para la obtención de una modalidad del permiso de conducir, como es el carnet tipo B-1, que es el permiso de conducción más demandado, habida cuenta que es el que habilita para la conducción de automóviles de tres ruedas, turismos y camiones cuyo peso máximo autorizado no excede de 3.500 Kilogramos, así como el mercado geográfico en el que dicha conducta ha tenido lugar, constituido por la provincia de Santa Cruz de Tenerife, siendo, por ello, la afectación de la competencia importante al tratarse de un espacio geográfico cerrado, perteneciendo a la Asociación la casi totalidad de las autoescuelas allí existentes, se estima adecuado fijar la multa de 7.000.000 de pesetas, muy moderada si se compara con el límite de 150 millones que le podrían ser de aplicación.

El Tribunal considera que, por razones de ejemplaridad y para evitar confusión en todos estos aspectos respecto a la aplicación de la Ley, hay que dar a la presente Resolución una amplia difusión. Así, el Tribunal ordena la publicación a costa de la Asociación sancionada de la parte dispositiva de esta Resolución en el Boletín Oficial del Estado y en la Sección de Economía de un diario local. Por las mismas razones se considera preciso que se distribuya entre todas sus asociadas copia de la presente Resolución.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación, el Tribunal de Defensa de la Competencia

HA RESUELTO

Primero. Declarar que en el presente expediente ha quedado acreditada la realización de una práctica restrictiva de la competencia, prohibida por el artículo 1 de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia, consistente en la recomendación colectiva de unos precios mínimos en las tarifas que cobran las autoescuelas de la provincia de Santa Cruz de Tenerife para la obtención del permiso de conducir tipo B-1.

Se considera autora de dicha práctica a la Asociación de Autoescuelas

de Santa Cruz de Tenerife.

- Segundo.** Intimar a la citada Asociación autora de la práctica declarada prohibida a que en lo sucesivo se abstenga de adoptar decisiones semejantes.
- Tercero** Imponer a la citada Asociación una multa de 7.000.000 de pesetas, equivalentes a 42.070,85 euros.
- Cuarto.** Ordenar a la citada Asociación que, en el plazo de dos meses a contar desde su notificación, dé traslado del texto íntegro de esta Resolución a todos sus asociados, por correo certificado.
- Quinto.** Ordenar la publicación, en el plazo de dos meses, de la parte dispositiva de esta Resolución a costa de la Asociación de Autoescuelas de Santa Cruz de Tenerife en el Boletín Oficial del Estado y en la Sección de Economía de uno de los diarios de mayor circulación de la provincia de Tenerife.
- Sexto.** La justificación de lo ordenado en esta Resolución deberá realizarse ante el Servicio de Defensa de la Competencia.
- Séptimo.** Declarar que no han quedado acreditados los hechos imputados por el Servicio de Defensa de la Competencia a las autoescuelas expedientadas, señaladas en el Antecedente de Hecho noveno de esta Resolución, por lo que no procede imponerles sanción alguna.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que agota la vía administrativa y que, por tanto, sólo es susceptible de recurso contencioso-administrativo, el cual podrá interponerse ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación.