



## **RESOLUCION (Expediente 09/2009 CAZADORES)**

### **Pleno**

- D. Javier Berasategi Torices, Presidente
- D. Joseba Andoni Bikandi Arana, Vicepresidente y ponente
- D. Juan Luis Crucelegui Gárate, Vocal
- D. José Antonio Sangroniz Otaegi, Secretario

En Vitoria-Gasteiz, a 11 de Febrero de 2010

El Pleno del Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia, (“Tribunal” o “TVDC”) con la composición ya expresada y siendo Ponente D. JOSEBA ANDONI BIKANDI, ha dictado la siguiente Resolución en el Expediente 09/2009 Cazadores, incoado por el Servicio Vasco de Defensa de la Competencia contra la Federación Vasca de Caza por una supuesta infracción del artículo 2º de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, (15/2007 LDC), consistente en la obligación impuesta a los solicitantes de licencia federativa de caza, de adherirse al seguro colectivo obligatorio contratado por la Federación de caza sin que se admita el seguro obligatorio contratado de forma individual.

### **I. ANTECEDENTES**

1. En fecha 26 de noviembre de 2007 tuvo entrada en el registro del extinto Departamento de Hacienda y Administración Pública escrito dirigido al Servicio Vasco de Defensa de la Competencia (en adelante, SVDC). A través de dicho escrito la Dirección de Finanzas del Gobierno Vasco remitía una copia de denuncia dirigida a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones por D. A.A.P., en nombre y representación del Colegio de Mediadores de Seguros de Gipuzkoa (en adelante, el Colegio).
2. En fecha 3 de diciembre de 2007 el SVDC remitió a la Comisión Nacional de la Competencia Nota Sucinta con relación a la denuncia expuesta en el



antecedente anterior, considerando que en virtud del artículo 1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la Competencia, el SVDC era competente para conocer el supuesto planteado a través de la referida denuncia.

3. En fecha 18 de diciembre de 2007 tuvo entrada en el extinto Departamento de Hacienda y Administración Pública oficio del Director de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia considerando que los órganos competentes para conocer de las presuntas infracciones de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, son los correspondientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco.
4. En fecha 21 de diciembre de 2007 el SVDC requirió del Colegio la presentación de una denuncia mas precisa concretando los hechos que contrarían la normativa de competencia.
5. En fecha 15 de enero de 2008 el SVDC recibió del Colegio, la denuncia en la que se exponían los hechos que contrarían la Ley de Defensa de la Competencia, en concreto señalan que la obligación impuesta a los solicitantes de licencia federativa de caza, de adherirse al seguro colectivo obligatorio contratado por la Federación Guipuzcoana de Caza sin que se admita el seguro obligatorio contratado de forma individual.

A través de dicho escrito solicita del SVDC se tramite el correspondiente procedimiento en materia de defensa de la competencia y tenga informado al Colegio de los trámites e incidentes del mismo.

6. En fecha 29 de enero de 2008, por Resolución del Director de Economía y Planificación, se acordó iniciar información reservada, previa a la incoación, en su caso, del correspondiente expediente sancionador, de acuerdo con lo establecido en el artículo 49.2 de la Ley de Defensa de la Competencia.
7. En el transcurso de la información reservada el SVDC requirió de información a la Federación de Caza de Euskadi y a la Federación Guipuzcoana de Caza con fecha 27 de marzo, y a la Dirección de Deportes del Gobierno Vasco con fechas 27 de marzo y 2 de junio de 2008.
8. En fecha 9 de abril de 2008 tuvo entrada en el registro del extinto Departamento de Hacienda y Administración Pública escrito firmado por D. J.U.L., actuando en representación de la Federación Gipuzcoana de Caza en su calidad de Presidente. En dicho escrito alega lo siguiente, que se pasa a exponer de forma resumida:



- a) La Federación Guipuzcoana de Caza no emite licencias federativas ni contrata los seguros obligatorios previstos en el artículo 26 del Decreto 16/2006, sobre federaciones deportivas.
- b) La Ley 14/1998, del Deporte del País Vasco, organiza las federaciones deportivas en federaciones territoriales y federaciones vascas. Dichas federaciones, además de sus propias atribuciones, ejercen por delegación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 15.3 de la citada Ley, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración Pública. Entre dichas funciones públicas se encuentra la emisión y tramitación de las licencias federativas.
- c) Cada licencia federativa de persona física lleva aparejado, por imperativo legal del artículo 48 de la Ley 14/1998, un seguro que garantice la cobertura de los siguientes riesgos: 1) Responsabilidad Civil. 2) Indemnización para supuestos de pérdidas anatómicas y funcionales o de su fallecimiento. 3) Asistencia sanitaria para aquellos supuestos y ámbitos en que no exista cobertura gratuita del sistema público sanitario.
- d) El Decreto 16/2006, de Federaciones Deportivas, desarrolla la Ley del Deporte, y establece en su artículo 24 que las Federaciones Vascas son competentes para emitir las licencias federativas. La emisión de dichas licencias comprende entre otras funciones el establecimiento del régimen documental, deportivo y económico de las licencias, así como la contratación de seguros colectivos que garanticen las coberturas obligatorias de riesgos.
- e) Las Federaciones territoriales no emiten licencias federativas, ni contrata los seguros colectivos obligatorios para todos los federados.

Asimismo, adjunta documentación que se pasa a relacionar: 1.- Información sobre las condiciones de emisión de las licencias, aprobadas por la Federación Vasca de Caza. 2.- Información sobre las condiciones de tramitación de las licencias a través de la Federación Guipuzcoana. 3.- Número de Licencias tramitadas en los años 2006, 2007 y 2008. 4.- Copia del CIF de los Estatutos de la Federación Guipuzcoana de Caza. 5.- Copia de las actas de las Asambleas Generales celebradas en los últimos tres años.

- 9. En fecha 9 de abril de 2008 tuvo entrada en el SVDC escrito firmado por el Director de Deportes del Departamento de Cultura del Gobierno Vasco, a través del mismo se señala:
  - a) El seguro que contrate la Federación Vasca de Caza que va aparejado a la licencia federativa será un seguro colectivo.



- b) Las personas que soliciten la expedición de la licencia federativa deberán aceptar dicho seguro, sin que sea posible la contratación individual.
- c) A través de la Web del Departamento de Cultura se publicita la Circular de la Dirección de Deportes sobre la expedición y tramitación de las licencias federativas, y telefónicamente a solicitud de interesados la Dirección de Deportes da información sobre el contenido de dicha circular.

A dicho escrito se adjunta la siguiente documentación: 1.- Circular de 6 de abril de 2006 de la Dirección de Deportes sobre la expedición y tramitación de las licencias federativas. 2.- Escrito de la Dirección de Deportes dirigida a una deportista.

En la “Circular de 6 de abril de 2006 de la Dirección de Deportes sobre la expedición y tramitación de las licencias federativas”, indica que *La Federación Vasca de cada modalidad es la competente para establecer el régimen documental, deportivo y económico de las licencias federativas (...) Tal función comprenderá la contratación de los seguros colectivos que garanticen las coberturas obligatorias de riesgos. Por tanto debe **regular el procedimiento**<sup>1</sup> que se debe seguir para expedir una licencia federativa y **establecer los requisitos**<sup>2</sup> que deben cumplirse para su expedición. (...) En el documento de la licencia se consignarán (...) h) Cuota de los seguros obligatorios de asistencia sanitaria que cubra los riesgos para la salud de la o el titular, de responsabilidad civil y de indemnizaciones por fallecimiento y por pérdidas anatómicas y funcionales.*

Por otra parte, en la carta aclaratoria remitida a un deportista, la Dirección de Deportes señala que (...)” *Por tanto, se deduce en base al Decreto de Federaciones que la licencia vasca deberá estar acompañada siempre por un seguro obligatorio, y que la Ley 14/98 del Deporte de Euskadi, da la opción a las federaciones a que tomen los acuerdos pertinentes para asegurar que dichas licencias vascas tengan su seguro obligatorio. Así la federación de caza tiene competencia para exigir que suscriban el seguro de la federación vasca en caso de que se solicite la licencia federativa. Los cazadores podrán suscribir todos los seguros que deseen independientemente de la federación, pero para obtener la licencia federativa podrá ser obligatorio el seguro de la federación vasca.*

- 10. En fecha 16 de abril de 2008 tuvo entrada en el SVDC escrito firmado por D. J.U.U., en representación de la Federación de Caza de Euskadi en su

---

<sup>1</sup> En negrilla en el original

<sup>2</sup> En negrilla en el original



calidad de Presidente. A través de dicho escrito realiza las siguientes consideraciones que se pasan a exponer de forma resumida:

- a) La Federación de Caza de Euskadi emite licencias federativas y contrata los seguros obligatorios previstos en el artículo 26 del Decreto 16/2006, sobre federaciones deportivas.
- b) La Ley 14/1998, del Deporte del País Vasco, organiza las federaciones deportivas en federaciones territoriales y federaciones vascas. Dichas federaciones, además de sus propias atribuciones, ejercen por delegación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 15.3 de la citada Ley, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración Pública. Entre dichas funciones públicas se encuentra la emisión y tramitación de las licencias federativas.
- c) Cada licencia federativa de persona física lleva aparejado, por imperativo legal del artículo 48 de la Ley 14/1998, un seguro que garantice la cobertura de los siguientes riesgos: 1) Responsabilidad Civil. 2) Indemnización para supuestos de pérdidas anatómicas y funcionales o de su fallecimiento. 3) Asistencia sanitaria para aquellos supuestos y ámbitos en que no exista cobertura gratuita del sistema público sanitario.  
  
Por tanto, los seguros de carácter obligatorio para todos los federados de caza en el País Vasco son seguros colectivos.
- d) Todas las federaciones deportivas vascas están obligadas a remitir a la Dirección de Deportes del Departamento de Cultura del Gobierno Vasco las pólizas concertadas y copia de las condiciones de las mismas en las que se concreten las coberturas y prestaciones que resulten garantizadas.
- e) Un sistema muy semejante en materia de contratación de seguros colectivos para los federados se puede encontrar en el real decreto 849/1993, por el que se determinan las prestaciones mínimas del seguro obligatorio deportivo.
- f) La Federación Vasca de Caza no trata de obtener mas federados con la contratación colectiva del seguro obligatorio, y tampoco obtiene lucro alguno.
- g) La Federación Vasca de Caza no ha incurrido en una práctica contraria a la libre competencia , sino que ha tratado de dar cumplimiento estricto a las obligaciones legales que le impone el ordenamiento jurídico del deporte.



- Asimismo, adjunta documentación que se pasa a relacionar: 1.- Relación de pólizas concertadas y copia de las condiciones de las mismas. 2.- Opciones de seguros presentados a la Asamblea. 3.- Formularios a cumplimentar por los interesados en solicitar una licencia. 4.- Número de Licencias expedidas en los años 2006, 2007 y 2008. las licencias N, Q, y S se tramitaron con la Compañía de Seguros Mutuasport y las tipo M-1 y M-2 con la Compañía de Seguros Mapfre. 5.- Copia del CIF y de de los Estatutos de la Federación de Caza de Euskadi. 6.- Copia de las actas de las Asambleas Generales celebradas en los últimos tres años.

Entre otros, en esta documentación se contiene:

- Opciones de seguros presentadas a la Asamblea, que en el año 2007 han sido:
  - Mutuasport.
  - Mapfre.
  - César Rueda, Correduría de Seguros.
- En el impreso aportado de Solicitud de documentos de caza 2007 de la Federación Guipuzcoana de Caza, en la información sobre el precio de la Tarjeta Federativa de Euskadi, se incluyen los seguros y el precio varía en función del importe de la cobertura ofertada. Asimismo en el reverso de la solicitud se indica que “Para la tramitación de cualquier documento es imprescindible mandar junto con la solicitud, (...) FOTOCOPIA DEL SEGURO de caza en vigor para la presente temporada (si solicita federativa, no debe presentarlo)”.
- En el acta de la Asamblea General Ordinaria de 10 de marzo de 2007 se recoge que. (...)” En uno de los artículos de la Ley, se establece que los seguros, tanto de daños propios como de responsabilidad civil, se deben reflejar en las licencias federativas, siendo el órgano competente para concertar esos seguros, la Federación de Euskadi y que uno de los socios pregunta (...) si la Federación de Euskadi no puede informar a los cazadores para que no saquen el seguro en otras compañías teniendo en cuenta que la federativa a partir de ahora va a tener que llevar incluido el seguro de RC. Así como que (...) El Presidente pregunta si se aprueba (...) la contratación con Mapfre de los seguros. La asamblea lo aprueba por unanimidad”.
- En el acta de la Asamblea General Ordinaria de 5 de abril de 2008 se refleja que (...)” Que la Federativa de Euskadi por imperativo legal llevará incorporados los seguros de responsabilidad civil aprobados por la Asamblea de Euskadi, cubriendo 35 (210.354,24 €) o 50





(300.506,06 €) millones de pesetas de responsabilidad civil, no existiendo federativas sin seguro de responsabilidad civil, ni con cuantía inferior a los 35 millones de pesetas. (...) Dentro del Decreto de Federaciones dice que se debe recoger la cuota de los seguros que se establecen dentro de la Federación de Caza de Euskadi (...)"

11. En fecha 29 de abril de 2008 tuvo entrada en el SVDC escrito firmado por el Director de Deportes del Departamento de Cultura del Gobierno Vasco, a través del cual remite fotocopias de las pólizas de seguro suscritas por la Federación Vasca de Caza.
12. En fecha 2 de junio de 2008 el SVDC formuló una *Diligencia de incorporación de documentación al expediente* por la que se hace constar la incorporación de *Información contenida en la página web de la Federación Guipuzcoana de Caza* (<http://www.fedecazagipuzkoa.com>).
13. En fecha 9 de julio de 2008 el Director de Economía y Planificación, de conformidad con lo establecido en el artículo 49.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, resolvió incoar procedimiento sancionador a la Federación de Caza de Euskadi (responsable de la expedición de las licencias) por conductas prohibidas en los artículos 1 y 2 de la Ley de Defensa de la Competencia. Asimismo, a través de dicha resolución, se designó Instructora y Secretaria del citado expediente. Dicha resolución fue notificada a la Federación de Caza de Euskadi y al Colegio en fecha 28 de julio de 2008.
14. En fecha 9 de octubre de 2008 la Instructora del expediente redactó, de acuerdo con lo establecido en el artículo 50.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, el correspondiente Pliego de Concreción de Hechos. Dicha Pliego de Concreción de Hechos fue notificado a la Federación de Caza de Euskadi y al Colegio en fecha 14 de octubre de 2008.
15. En fecha 11 de noviembre de 2008 tuvo entrada en el SVDC escrito firmado por D. J.U.U., actuando en nombre y representación de la Federación de Caza de Euskadi en su calidad de Presidente de la misma. A través de dicho escrito la Federación de Caza de Euskadi formuló sus alegaciones que se pasan a reproducir de forma resumida:

1.- La actuación de la Federación de Caza de Euskadi no es contraria a la Ley de Defensa de la Competencia, habida cuenta que de acuerdo con la Ley 14/1998, del Deporte del País Vasco, las Federaciones ejercen funciones públicas delegadas en la emisión y tramitación de las licencias federativas.



La actuación llevada a cabo por la Federación de Caza de Euskadi esta avalada por la Ley del Deporte Vasco y por el Decreto 16/2006.

2.- El Decreto que desarrolla la Ley 14/1998, del Deporte Vasco, Decreto 16/2006, de federaciones deportivas, establece en su artículo 24.1 que las Federaciones Vascas en el ejercicio de dicha función pública, establecen el régimen documental, deportivo y económico de las licencias federativas, y, además, debe contratar los seguros colectivos que garanticen las coberturas obligatorias.

3.- La Ley 14/1998 es muy clara; las licencias, que se emiten por las federaciones vascas, llevan aparejado un seguro que, obviamente, sólo puede ser contratado por cada federación vasca. Y el Real Decreto 16/2006 es muy claro al respecto.

La ley impone a las Federaciones Vascas la inclusión de las coberturas en las propias licencias siguiendo el modelo jurídico estatal.

4.- El Decreto de las federaciones vascas, desarrolla la Ley del Deporte en el tema de la contratación de los seguros obligatorios, el Decreto es de obligado cumplimiento, que es lo que ha llevado a cabo la Federación Vasca de Caza y por lo tanto no existe conducta antijurídica alguna.

5.- El Departamento de Hacienda y Administración Pública aprobó el proyecto del Decreto 16/2006 y nadie del Departamento citado formuló tacha alguna sobre la supuesta práctica restrictiva de la competencia o sobre la existencia de una disposición reglamentaria sin amparo legal.

6.- La conclusión a la que llega la Instructora de que hay modos menos restrictivos de la competencia como permitir la presentación de sus propios seguros a los que deseen federarse, es impracticable por parte de una Federación, habida cuenta que habría que examinar miles de pólizas de responsabilidad civil, de asistencia sanitaria, de seguros de accidentes,....

16. En fecha 28 de enero de 2009 la Instructora del expediente dictó Providencia de cierre de la fase de instrucción del procedimiento sancionador.

Dicha Providencia fue notificada a la Federación de Caza de Euskadi en fecha 30 de enero de 2009, y al Colegio, en fecha 2 de febrero de 2009.

17. En fecha 2 de Abril de 2009 el Director de Economía y Planificación del extinto Departamento de Hacienda y Administración Pública dictó Resolución nombrando nuevo instructor del expediente, en sustitución de la anterior. Dicha Resolución fue notificada a la Federación de Caza de Euskadi y al Colegio en fecha 6 de abril de 2009.





18. En fecha 6 de abril de 2009 el Instructor dictó Propuesta de Resolución, proponiendo a este TVDC lo siguiente:

**“PRIMERO:** Que declare la existencia de prácticas restrictivas de la competencia prohibidas por el artículo 1.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, consistentes en la imposición del seguro colectivo contratado por la Federación de Caza de Euskadi en la expedición de la licencia federativa de caza.

**SEGUNDO:** Que se considere responsable de dicha infracción a la Federación de Caza de Euskadi, con CIF nº G-48.261.465, y cuyo domicilio social se encuentra en Julián Gaiarre, nº 48 Lonja, Bilbao (CP 48004).

**TERCERO:** Que tenga en cuenta, en su caso, como criterio para determinar el importe de una posible sanción lo siguiente:

- a. Que si bien no existe exención legal para la conducta en cuestión, no siendo de aplicación el artículo 4 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, no es menos cierto que el artículo 25. 3 letra a) del Decreto 16/2006, de 31 de enero, de las Federaciones Deportivas del País Vasco establece que en el documento de la licencia se consignará claramente la cuota de seguros obligatorios. Dicha disposición no establece la coletilla “en su caso” o similar, por lo que la Federación ha seguido lo que considera una interpretación correcta de la norma, aún cuando, y como ya se ha dejado constancia a lo largo de la instrucción del expediente, no le excluye de ceñirse en sus actuaciones a las normas sobre defensa de la competencia, principalmente la Ley 15/2007, de 3 de julio. Sin embargo, sí se considera que esta circunstancia debería valorarse si no como una exención sí como una atenuante a la hora de determinar una posible sanción.
- b. Que la conducta ha sido favorecida por los poderes públicos, toda vez que la Dirección de Deportes del Gobierno, órgano tutelante, de control y asesor técnico de la Federación, interpreta que las personas que soliciten la expedición de la licencia deportiva deberán aceptar el seguro que contrate la Federación, sin que sea posible que lo puedan contratar individualmente, circunstancia que se considera debiera operar, de un modo más acusado, como atenuante de una posible sanción.



**CUARTO:** Que adopte el resto de declaraciones a que se refiere el artículo 53 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. “

Dicha Propuesta de Resolución fue notificada a la Federación de Caza de Euskadi y al Colegio en fecha 8 de abril de 2009.

19. En fecha 8 de mayo de 2008 tuvo entrada en el SVDC escrito firmado por D. J.U.U., actuando en nombre y representación de la Federación de Caza de Euskadi en su calidad de Presidente de la misma. A través de dicho escrito la Federación de Caza de Euskadi formuló sus alegaciones, las cuales se pasan a reproducir de forma resumida. Asimismo, solicita no se proceda a la imposición de sanción alguna por estar exenta la actividad de la Federación de Caza de Euskadi según se establece la Ley:
  - 1.- La federación muestra disconformidad con lo señalado por el SVDC cuando indica que no se especifica en norma alguna que el seguro obligatorio necesariamente deba ser trasladado a la persona licenciataria, ya que el artículo 48 de la Ley del Deporte determina que las licencias federativas llevarán aparejado un seguro. La ley no faculta a las federaciones para contratar, obliga a contratar (llevarán aparejado). Por ello, la federación expresa que su actuar ha sido conforme a la Ley, y por ello se encuentra amparado en el artículo 4.1 de la ley 15/2007, de Defensa de la Competencia.
  - 2.- La federación muestra su disconformidad cuando señala que la Ley no impone la adhesión obligatoria a ninguna póliza contratada por la Federación. El cumplimiento de lo dispuesto en la ley puede llevarse a cabo de diferentes maneras...también se cumpliría el mandato a través de otros sistemas, como mediante la presentación obligatoria de un seguro individual como requisito para la expedición de la licencia. A juicio de la Federación en este supuesto la licencia no llevaría aparejada ninguna cobertura y quien disfruta de la cobertura es la persona solicitante de la licencia que previa, separada e individualmente la ha contratado. La fórmula propuesta por el SVDC nada tiene que ver con lo exigido por el artículo 48 de la Ley del Deporte, que ampara la conducta de la Federación de Caza de Euskadi a los efectos de lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Ley de Defensa de la competencia.,
20. En fecha 11 de mayo de 2009 la Secretaria de Instrucción del expediente remitió a este TVDC el expediente sancionador señalado, acompañando de un Informe, en el que se incluyen la Propuesta de Resolución emitida por el SVDC y las alegaciones formuladas por los interesados.
21. En fecha 20 de junio de 2009, el Pleno del TVDC acordó mediante Providencia la admisión a trámite del Expediente con el número Exp./Esp. 09/2009- CAZADORES, y el nombramiento como Ponente de D. JOSEBA



ANDONI BIKANDI ARANA. Dicha Providencia fue notificada al Colegio de Mediadores de Seguros de Gipuzkoa, y a la Federación Vasca de Caza en fecha 29 de junio de 2009.

22. En fecha 24 de julio de 2009 el Pleno del TVDC dictó Auto de nueva calificación jurídica de la conducta en el expediente 9/2009 CAZADORES, en base al artículo 51,4º de la LDC. Este Auto fue notificado al Colegio de Mediadores de Seguros de Gipuzkoa en fecha 8 de agosto de 2009, y a la Federación Vasca de Caza en fecha 10 de agosto de 2009.

El artículo 37.1.f de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, establece la suspensión del plazo para resolver el procedimiento sancionador cuando se produzca un cambio de calificación jurídica de la cuestión sometida al Consejo (en el supuesto que nos ocupa este TVDC). En el presente caso la nueva calificación se produce en fecha 24 de julio de 2009 pudiendo presentar las partes alegaciones hasta el 28 de agosto de 2009. Esto es, el plazo para resolver ha estado suspendido desde el 24 de julio de 2009 hasta el 28 de agosto.

23. El Auto de nueva calificación señala en sus Fundamentos Jurídicos:

**“(…)PRIMERO.- Justificación jurídica de la intervención del TVDC**

El artículo 51 de la LDC recoge el procedimiento de resolución ante el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia y en su apartado cuarto señala que *“Cuando el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia estime que la cuestión sometida a su conocimiento pudiera no haber sido calificada debidamente en la propuesta de la Dirección de Investigación, someterá la nueva calificación a los interesados y a ésta para que en el plazo de quince días formulen las alegaciones que estimen oportunas”*.

En virtud de la disposición adicional octava de la LDC *“las referencias contenidas en esta Ley a la Comisión Nacional de la Competencia y a sus órganos de dirección relativas a funciones, potestades administrativas y procedimientos, se entenderán también realizadas a los órganos de instrucción y resolución correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia cuando las mismas se refieran a las competencias correspondientes previstas en el artículo 13 de esta Ley”*.

En base a estas disposiciones de la LDC, en el ámbito competencial de la CAE, el TVDC es competente para establecer una nueva calificación jurídica de los hechos cuando estime que la calificación efectuada por el SVDC no sea la más ajustada a derecho.



La conducta denunciada ante el Servicio Vasco de Defensa de la Competencia por el Colegio de Mediadores de Seguros de Gipuzkoa contra la Federación de Caza de Euskadi es la de imponer por parte de esta última, la obligación de adherirse al seguro obligatorio contratado por la Federación, por parte de los ciudadanos interesados en contar con tarjeta federativa de caza, sin que se admita el seguro obligatorio contratado de forma individual.

El SVDC ha establecido una calificación jurídica según la cual la conducta de la Federación de Caza de Euskadi constituye una infracción al artículo 1 LDC y, por el contrario, ha considerado que el artículo 2 LDC no sería de aplicación.

Este Tribunal no se muestra conforme con la calificación jurídica efectuada por el SVDC y consecuentemente, haciendo uso de la facultad que le es conferida por el artículo 51.4 LDC procede a establecer una nueva calificación jurídica.”

### **SEGUNDO.- Falta de concurrencia de los requisitos necesarios para la aplicación del artículo 1 LDC**

Este Tribunal considera que a la vista de las actuaciones realizadas y de los elementos que constan en el expediente, en contra de lo que propone el SVDC, la conducta desarrollada por la Federación de Caza de Euskadi no puede ser contraria al artículo 1 de la LDC, ya que para que una conducta pueda ser calificada como contraria a esta disposición se requiere que concorra un acuerdo de voluntades que se manifieste de alguna de las siguientes formas:

- Un acuerdo expreso o tácito entre las empresas o entidades que lo suscriben. En el acuerdo deben concurrir voluntades económicamente autónomas<sup>3</sup>.
- Una decisión o recomendación colectiva cuya diferencia se sitúa en el carácter vinculante o no del acto<sup>4</sup>.
- Una práctica concertada que puede describirse como una actuación que implica un paralelismo de conducta consciente entre agentes económicos que supone cierta cooperación o coordinación entre ellos<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Resolución del TDC, de 13 de junio de 2003, Transmediterránea/Euroferry/Buquebus, Expediente 543/02

<sup>4</sup> Resoluciones del TDC, Anele, de 30 de octubre de 1990 y Fabricantes de bisutería de Andalucía, de 17 de marzo de 2006, Expediente 592/05

<sup>5</sup> Resolución del TDC, de 6 de marzo de 1992, Henkel Ibérica, Expediente 306/91



- Una práctica conscientemente paralela en la que se da una identidad de conductas entre operadores y una ausencia de concertación entre las partes<sup>6</sup>.

La conducta desarrollada por la Federación Vasca de Caza no puede incardinarse en el tipo del artículo 1 de la LDC ya que no concurre el requisito relativo a la existencia de un acuerdo de voluntades que se precisa para su aplicación.

En suma, se trata de una conducta unilateral imputable tan sólo a lque como tal no cae en el ámbito de aplicación del artículo 1 LDC.

### **TERCERO.- Condiciones para la aplicación del artículo 2 LDC**

El artículo 2 apartado 1 de la LDC señala lo siguiente: *“Queda prohibida la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en todo o en parte del territorio nacional”*. En el apartado se enumeran algunos ejemplos de conductas típicamente abusivas.

Para que una conducta pueda ser perseguida y sancionada en virtud de esta disposición se requieren dos condiciones: la existencia de una empresa en posición de dominio y la explotación abusiva de la misma. El derecho de la competencia no prohíbe la posición de dominio sino las conductas abusivas que realizan las empresas que se encuentran en una natural posición de dominio en el mercado.

Por su parte, en el apartado tercero de esta misma disposición se prevé de forma expresa: *“La prohibición prevista en el presente artículo se aplicará en los casos en los que la posición de dominio en el mercado de una o varias empresas haya sido establecida por disposición legal”*.

En virtud de esta última disposición la prohibición de cometer actos abusivos actúa también cuando la posición de dominio venga declarada *ex lege*. Para la aplicación de esta norma es preciso tener en cuenta lo siguiente:

- En los supuestos en los que la posición de dominio haya sido declarada por norma con rango de ley no habrá de examinarse si concurren los requisitos necesarios para concluir tal posición, de forma que el análisis quedará reducido a determinar si la conducta de la empresa normativamente dominante es abusiva.

---

<sup>6</sup> Resoluciones del TDC, de 18 de julio de 1986, Española de Zinc, y de 9 de enero de 1987, Asturiana de Zinc



- La determinación de monopolio legal no constituye una patente de corso para que la empresa opere a su libre albedrío en el mercado, sino que deberá adecuar su conducta a las obligaciones que se derivan de la LDC. En este sentido, tal y como ha declarado el TJCE<sup>7</sup>, la empresa en posición de dominio tiene una especial responsabilidad en su actuación en el mercado puesto que su posición de preeminencia en el mismo puede por sí misma comprometer la presencia o el desarrollo de otros operadores llamados a dinamizarlo.
- Tan sólo cabría exceptuar la aplicación de la prohibición contenida en el artículo 2, aquellas conductas que resultasen de la aplicación de una ley, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 de la LDC. No obstante, debe quedar claro que si una disposición legal determina la existencia de una posición de dominio ex lege, pero no dispone el comportamiento que ese operador deba tener en el mercado, el eventual abuso del operador que disfrute de esa posición de dominio determinada por ley será plenamente sancionable.

#### **CUARTO.- Incardinación de la conducta de la Federación de Caza de Euskadi en el artículo 2 LDC.**

Para determinar si la conducta llevada a efecto por la Federación de Caza de Euskadi puede ser constitutiva de infracción al artículo 2 LDC, es preciso analizar el cumplimiento las condiciones que se precisan para ello, esto es, la existencia de una empresa en posición de dominio y el abuso de la misma.

Como se ha indicado en el fundamento cuarto de esta resolución, el apartado tercero del artículo 2 LDC prevé de forma expresa la aplicación de la prohibición a actuaciones abusivas de empresas que han adquirido una posición de dominio en virtud de una disposición legal.

El Tribunal de Defensa de la Competencia ha tenido la ocasión de posicionarse a este respecto en varios asuntos<sup>8</sup>.

Las federaciones deportivas son entidades privadas sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica y capacidad de obrar, que reúnen a deportistas,

---

<sup>7</sup> Ver entre otras, Sentencia del TJCE de 9 de noviembre de 1983, asunto 322/81, Michelin.

<sup>8</sup> Ver entre otros, asunto "Retransmisión por TV de fútbol extranjero" (Expediente 310/1992) y en particular, el Asunto Cofradía de Pescadores "Nuestra Señora del Carmen" de Cariño (Expediente 329/93) donde el TDC establece que "la prohibición del art. 6 se aplica incluso en aquellos casos en que la posición de dominio haya sido establecida por disposición legal (art. 6.3 de la Ley 16/1989) en contraste también con los acuerdos y prácticas en principio prohibidas pero que están exentas cuando resulten de la aplicación de una Ley o de un reglamento dictado en aplicación de una ley (art. 2 de la Ley 16/1989).





técnicas y técnicos, juezas y jueces, clubes y agrupaciones deportivas para la práctica, promoción y organización de cada modalidad deportiva en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Además de las atribuciones que les son propias, las federaciones deportivas, ejercen por delegación funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración pública<sup>9</sup>.

En lo que respecta a los hechos denunciados conviene poner de manifiesto la existencia de varias normas que otorgan a la Federación de Caza de Euskadi una posición de monopolio en la emisión y tramitación de licencias federativas.

- La Ley 14/98 del Deporte del País Vasco, de 11 de junio, establece en su artículo 25 las funciones públicas de carácter administrativo que corresponde ejercer a las federaciones deportivas vascas y territoriales, entre las cuales se menciona de forma expresa la emisión y la tramitación de las licencias federativas.
- El Decreto 16/2006, de 31 de enero, de las Federaciones Deportivas del País Vasco, en sus artículos 12 y 13 otorga a las federaciones territoriales la potestad de tramitar las licencias federativas de su modalidad y a las federaciones vascas la competencia para su expedición conforme a los requisitos y el procedimiento establecido por estas.
- Finalmente, en la Circular de 6 de abril de 2006, de la Dirección de Deportes del Gobierno Vasco, sobre la expedición y tramitación de licencias federativas, se indica que la federación vasca de cada modalidad es la competente para establecer el régimen documental, deportivo y económico de las licencias federativas.

En definitiva, la Federación de Caza de Euskadi, como única entidad facultada para expedir las licencias federativas en la CAE detenta una posición de dominio en el mercado de la tramitación y la emisión de las licencias federativas de caza dado que es el único organismo habilitado para ello por atribución legal.

En lo que respecta a la segunda condición para la aplicación del artículo 2 LDC, esto es la comisión de un acto abusivo, a la vista de la denuncia que dio lugar a la apertura de este expediente y de las actuaciones que constan en el mismo remitidas por el SVDC, cabe manifestar que la Federación dispone de un cierto margen de discrecionalidad a la hora de establecer el régimen documental deportivo y económico de las licencias federativas, lo

---

<sup>9</sup> Artículo 15.3 de la Ley 14/1998



que comprende la contratación de seguros colectivos que garanticen las coberturas obligatorias de riesgos. Esta capacidad atribuida a las federaciones deportivas debe ser desarrollada de conformidad con la normativa vigente y en particular con la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia.

En este sentido, la imposición a los solicitantes de una licencia federativa de contratar el seguro obligatorio colectivo, que ha sido contratado previamente por la Federación de Caza de Euskadi con una sola compañía, es susceptible de restringir la competencia ya que, en principio, tiene efectos excluyentes con respecto al resto de empresas que compiten en el mercado de los seguros de caza y además limita la capacidad de los usuarios a la hora de poder elegir la compañía de seguros que más les conviene.

No obstante, el Tribunal considera que no es éste el momento procesal más idóneo para pronunciarse sobre la aplicación del artículo 2 LDC a la conducta denunciada, sino que la decisión final sobre el fondo deberá tener lugar al final del procedimiento resolutorio, tras analizar las actuaciones efectuadas por el SVDC, las pruebas y documentos obrantes en el expediente y las alegaciones manifestadas por las partes.

El objeto de esta resolución de trámite no es otro que justificar el cambio en la calificación jurídica de los hechos denunciados realizada por el Servicio que a juicio de este Tribunal no se ajusta a las disposiciones de la LDC.”

24. En fecha 25 de agosto de 2009 tuvo entrada en el TVDC escrito firmado por el Instructor del expediente, a través del cual remite alegaciones del SVDC al Auto del TVDC de nueva calificación. En dichas alegaciones se señala que examinado el Auto, y reconociendo la defendibilidad de lo expresado en el mismo, el Instructor reitera en su integridad lo manifestado en la Propuesta de Resolución.
25. En fechas 24 de septiembre de 2009 el Pleno del TVDC adoptó el acuerdo de llevar a efecto actuaciones complementarias con el fin de aclarar cuestiones precisas con relación a los hechos para la formación de su voluntad cara a resolver, y ello de acuerdo con el artículo 51 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia. Las actuaciones complementarias consistieron en reuniones con las partes, celebradas en fecha 1 de octubre de 2009 con la Federación de Caza de Euskadi, el 3 de noviembre de 2009 con el Colegio y el 3 de diciembre con todas las partes interesadas.
26. En fecha 5 de febrero de 2010, este TVDC deliberó y falló el presente expediente.
27. Son interesados:



- FEDERACIÓN DE CAZA DE EUSKADI
- EL COLEGIO DE MEDIADORES DE SEGUROS DE GIPUZKOA.

## II. HECHOS PROBADOS.

El TVDC considera que en la instrucción realizada por el SVDC se han acreditado los siguientes hechos, los cuales no han sido cuestionados por las partes interesadas en el procedimiento:

28. La Federación de Caza de Euskadi es una entidad privada sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica y capacidad de obrar, que reúne a deportistas, técnicas y técnicos, juezas y jueces, clubes y agrupaciones deportivas para la práctica, promoción y organización de la modalidad de caza en la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>10</sup>.
29. La licencia federativa es el documento de carácter personal e intransferible que otorga a su titular la condición de miembro de una federación y le habilita para participar en sus competiciones oficiales siempre con arreglo a las reglas que en cada caso rijan las mismas. La licencia federativa es única en el País Vasco y supone la doble adscripción de su titular a la Federación territorial y a la Federación vasca de la correspondiente modalidad deportiva<sup>11</sup>.
30. La Federación de Caza de Euskadi, entre sus funciones públicas de carácter administrativo, realiza la expedición de las licencias federativas de su modalidad. En el ejercicio de esta función establece el régimen documental, deportivo y económico de las licencias federativas. Tal función comprende la contratación de los seguros colectivos que garanticen las coberturas obligatorias de riesgos<sup>12</sup>.
31. La Federación de Caza de Euskadi en la Asamblea General Ordinaria de 10 de marzo de 2007, entre tres ofertas presentadas, aprobó por unanimidad la contratación de MAPFRE Agropecuaria Compañía Internacional de Seguros y Reaseguros S.A. (en adelante MAPFRE).

En consecuencia, con efectos desde el 15/04/2007, la Federación de Caza de Euskadi es tomadora de las pólizas número 9030780207915, 9030780207917 y 9550700003774 suscritas con MAPFRE. La revisión y

<sup>10</sup> RESOLUCIÓN de 28 de mayo de 2007, del Director de Deportes, por la que se aprueba e inscribe en el Registro de Entidades Deportivas del País Vasco la modificación de los Estatutos de la Federación de Caza de Euskadi. Artículo 1.

<sup>11</sup> Decreto 16/2006, de 31 de enero, de las Federaciones Deportivas del País Vasco. Artículo 23,1º y 2º.

<sup>12</sup> Artículo 10,2º, in fine, de los Estatutos de la FCE y Artículo 24,2º del Decreto 16/2006, de 31 de enero, de las Federaciones Deportivas de Euskadi.



actualización de las citadas pólizas se efectúa trimestralmente en función del número de adhesiones a la póliza que el tomador comunica en cada momento.

Así, en el seguro obligatorio, la Federación contrata por cuenta ajena, operando como gestor de la adhesión del deportista a la póliza colectiva única suscrita entre la Federación y MAPFRE.

32. En el impreso “*Solicitud de documentos de caza 2007*” de la Federación Guipuzcoana de Caza, responsable de la tramitación<sup>13</sup> de las licencias federativas conforme a los requisitos y procedimientos establecidos, se indica que:

*EUSKADIKO FEDERAKUNTZA BAIMENA/TARJETA FEDERATIVA DE EUSKADI*

<i>ESTATU MAILAKO ESTALDURA DUEN ERANTZUNKIZUN ZIBILERA ASEGURUA SEGURO RC CON COBERTURA ESTATAL</i>	<i>ESTATU MAILAKO ESTALDURA DUEN NORBERAREN KLATE ASEGURUA DAÑOS PROPIOS CON COBERTURA ESTATAL</i>	<i>PREZIOA /PRECIO</i>
<u>210.354,23€</u>	<i>MUERTE/HERIOTZA: 42.070,85€</i>	43,70€
<u>300.506,05€</u>	<i>INVALIDEZ/BALIAEZINTASU NA: 30.050,61€ MUERTE/HERIOTZA: 42.070,85€ INVALIDEZ/BALIAEZINTASU NA: 42.070,85€</i>	49,40€

En las INSTRUCCIONES (que figuran en el reverso de la solicitud) se reseña que:

(...)

2º) *Para la tramitación de cualquier documento es imprescindible mandar junto con la solicitud, **FOTOCOPIA DEL CARNET DE IDENTIDAD Y FOTOCOPIA DEL SEGURO de caza en vigor para la presente temporada**<sup>14</sup> (si solicita federativa, no debe presentarlo). (...)*

33. En la página web de la Federación Guipuzcoana de Caza (<http://www.fedecazagipuzkoa.com>), en el epígrafe Instrucciones, de la

<sup>13</sup> La tramitación de las licencias comprende, entre otras facultades, informar a quienes deseen federarse sobre los requisitos y efectos de las licencias federativas, recoger los documentos y datos necesarios para la afiliación, el cobro del importe total de las licencias, así como liquidar a la Federación Vasca el importe.

<sup>14</sup> En negrilla en el original.







sección *Licencias y seguros* –menú de la izquierda- en las instrucciones relativas al formulario se indica: “Para la tramitación de cualquier documento es imprescindible mandar por correo o por fax (943474551) la fotocopia del seguro de caza en vigor para la presente temporada (si solicita el seguro, no debe presentarlo). Para solicitar las licencias de caza de otras comunidades es imprescindible estar en posesión de la licencia federativa de caza de **Gipuzkoa**<sup>15</sup>.”

En el formulario a cumplimentar se recoge que:

(...)

**Tarjeta Federativa de Euskadi**<sup>16</sup>:

Con seguro de 210.354,23 € RC   45,00 €

Con seguro de 300.506,05 € RC   51,00 € “

34. La Dirección de Deportes del Gobierno Vasco, órgano tutelante, de control, así como asesor técnico de las Federaciones Deportivas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su escrito de 11 de abril de 2008, interpreta que las personas que soliciten la expedición de la licencia deportiva deberán aceptar el seguro que contrate la Federación Vasca de Caza, sin que sea posible que estos deportistas puedan contratarlos individualmente). Interpretación en la que persiste en la carta aclaratoria remitida a un deportista, al señalar que (...) *Por tanto, se deduce en base al Decreto de Federaciones que la licencia vasca deberá estar acompañada siempre por un seguro obligatorio, y que la Ley 14/98 del Deporte de Euskadi, da la opción a las federaciones a que tomen los acuerdos pertinentes para asegurar que dichas licencias vascas tengan su seguro obligatorio. Así la federación de caza tiene competencia para exigir que suscriban el seguro de la federación vasca en caso de que se solicite la licencia federativa. Los cazadores podrán suscribir todos los seguros que deseen independientemente de la federación, pero para obtener la licencia federativa podrá ser obligatorio el seguro de la federación vasca.*

### III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

#### PRIMERO.- NORMATIVA APLICABLE

35. El día 1 de septiembre de 2007 entró en vigor la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. En el supuesto del presente expediente objeto de resolución la conducta denunciada que el SVSC imputa como infractora de la Ley de Defensa de la Competencia comienza en el mes de marzo de 2007 y se prolonga en el tiempo. Sin embargo, la

<sup>15</sup> En negrilla en el original.

<sup>16</sup> En negrilla en el original.



incoación del expediente sancionador se produce en fecha 9 de julio de 2008, por lo que el expediente ha sido tramitado conforme a la vigente Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, en aplicación de lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera .1.

## **SEGUNDO.- OBJETO DEL EXPEDIENTE.**

36. El objeto de este expediente se encuentra delimitado por la propuesta de resolución formulada por el SVDC, así como por el Auto de este TVDC de Nueva calificación de la conducta del expediente 09/2009- CAZADORES de fecha 24 de julio de 2009. Este TVDC debe resolver sobre si la conducta efectuada por la FEDERACION DE CAZA DE EUSKADI, consistente en la obligación impuesta a los solicitantes de licencia federativa de caza, de adherirse al seguro colectivo obligatorio contratado por dicha Federación sin que se admita el seguro obligatorio contratado de forma individual, es constitutiva de un abuso de posición dominante prohibida por el artículo 2 apartados 1 y 2 c) de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia.

## **TERCERO.- PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y AUTO DE NUEVA CALIFICACIÓN.**

37. La potestad sancionadora de la Administración, que constituye una manifestación del ordenamiento punitivo del Estado, según contempla el artículo 25 de la Constitución, se encuentra limitada en su ejercicio por el respeto del principio de legalidad de las infracciones y sanciones administrativas, que se proyecta en el reconocimiento, vinculado al derecho a la tutela judicial efectiva, y del derecho a un proceso con todas las garantías que garantiza el artículo 24 de la Constitución, del derecho subjetivo de que nadie puede ser sancionado sino en los casos legalmente previstos y por las autoridades administrativas que tengan atribuida por Ley esta competencia sancionadora y a través del procedimiento en que se respeten plenamente el derecho de defensa, el derecho de ser informado de la acusación y el derecho a la presunción de inocencia.
38. Con respecto al procedimiento sancionador regulado por la Ley de Defensa de la Competencia, el Tribunal Supremo en su Sentencia de 27 de febrero de 2007 señala que los procedimientos administrativos sancionadores no están sujetos a todas las garantías, más estrictas, que se requieren en los procesos penales de modo que, por ejemplo, no rigen para ellos las consecuencias del principio acusatorio en toda su extensión ni por lo que respecta a la aportación de pruebas ni a la calificación de los hechos. En concreto, el Tribunal de Defensa de la Competencia como órgano administrativo que es, sujeto a su legislación específica, puede legítimamente tanto acordar la incorporación de nuevo material probatorio como valorar el puesto a su disposición en un sentido más desfavorable





para el interesado del que haya propuesto el instructor. El artículo 43 de la Ley 16/1989 (RCL 1989, 1591) le permite, en efecto, estimar que la cuestión sometida a su conocimiento pudiera no haber sido apreciada debidamente por el Servicio, al ser susceptible de otra calificación y, previa audiencia de las partes, resolver en este último sentido.

39. En el supuesto que nos ocupa, sobre la base de los hechos deducidos por el SVDC a lo largo de la instrucción,- plasmados en la PR, y no contradichos por las partes en sus alegaciones a la PR-, este TVDC, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 37.1.e y 51.4 de la Ley de Defensa de la Competencia, ha formulado una nueva calificación de la conducta presuntamente contraria a la Ley de Defensa de la Competencia, y dicha nueva calificación no ha sido cuestionada por las partes, hasta el extremo que ni siquiera han formulado alegaciones a la misma.

#### **CUARTO.- PLANTEAMIENTO DE LA LITIS.**

40. Este TVDC sobre la base de los hechos declarados probados en la presente, y la nueva calificación jurídica de los mismos en base al artículo 2 de la LDC, va a analizar la conciliación de dichos hechos con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de Defensa de la Competencia. Además, contrastará las alegaciones formuladas por la Federación de Caza de Euskadi, que cabe ser resumida en que la conducta imputada por el SVDC a dicha Federación como contraria a la Ley de Defensa de la Competencia se encuentra amparada por el artículo 4 de dicha Ley. Este precepto legal de la LDC señala en su apartado primero que las prohibiciones establecidas en los artículos 1, 2 y 3 de la misma no se aplicarán a las conductas que resulten de la aplicación de una Ley. En tal sentido, la Federación estima que estaría legitimada para realizar una conducta, en principio contraria al Derecho de la Competencia, si tal conducta viene avalada por el cumplimiento de una Ley. A juicio de la representación de dicha Federación de Caza de Euskadi, la Ley que da cobertura a la conducta imputada por el SVDC es la Ley 14/1998, del Deporte del País Vasco, cuando a través de sus artículos 25, 48 y 49 establece dentro de las funciones públicas de carácter administrativo que atribuye a las federaciones deportivas, las de emitir y tramitar las licencias federativas, que llevarán aparejado un seguro que garantice la cobertura de determinados riesgos.
41. Planteada en estos términos y de forma resumida la litis, pasamos a analizar primeramente el mercado afectado, para analizar la posición de la Federación de Caza de Euskadi en el mismo, así como el eventual abuso en que pudiera incurrir dicha Federación.

#### **QUINTO.- MERCADO RELEVANTE.**



42. Antes de poder apreciar si la Federación ocupa una posición dominante en el sentido dispuesto en el artículo 2 de la Ley de Defensa de la Competencia se hace necesario delimitar el mercado relevante (Sentencia de 14 de febrero de 1978, United Brands Continental/Comisión, 27/76). Con relación al mismo este TVDC hace suya la descripción del mercado realizado por el SVDC en la P R, por ser una descripción ajustada y adecuada del mercado relevante en el supuesto que nos ocupa.

43. En este sentido, cabe considerar los siguientes aspectos relevantes:

1.- La licencia federativa<sup>17</sup> es el documento de carácter personal e intransferible que otorga a su titular la condición de miembro de una federación de una determinada modalidad deportiva y le habilita para participar en las competiciones oficiales<sup>18</sup>. La licencia federativa es única y, en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de la licencia de caza, supone la doble adscripción de su titular a la federación territorial de caza (Álava, Bizkaia o Gipuzkoa) y a la Federación de Caza de Euskadi.

2.- Las federaciones deportivas<sup>19</sup> ejercen, por delegación, distintas funciones públicas de carácter administrativo por las cuales, entre otras, son las únicas entidades facultadas para ordenar, calificar o autorizar competiciones oficiales y para la emisión y tramitación de las licencias federativas. En este contexto, la Federación de Caza de Euskadi, en el ejercicio de una función pública de carácter administrativo<sup>20</sup>, expide en régimen de monopolio las licencias federativas de caza.

3.-En la Comunidad Autónoma de Euskadi en los años 2006 y 2007 se han expedido 19.692 y 18.166 licencias respectivamente, de las que Gipuzkoa copa el 70% del total. En el siguiente cuadro se refleja el desglose de licencias federativas expedidas por Territorio Histórico.

### LICENCIAS FEDERATIVAS EXPEDIDAS<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Decreto 16/2006, de 31 de enero, de las Federaciones Deportivas del País Vasco. Artículo 23.

<sup>18</sup> Decreto 16/2006, de 31 de enero, de las Federaciones Deportivas del País Vasco. Artículo 3: *Se consideran competiciones oficiales aquéllas que sean calificadas como tales por la correspondiente federación.*

<sup>19</sup> Decreto 16/2006, de 31 de enero, de las Federaciones Deportivas del País Vasco. Artículo 14 y 36.

<sup>20</sup> De la doctrina constitucional dictada en materia de Corporaciones de Derecho Público (Sentencias del Tribunal Constitucional. 67/1985, 132/1989, 113/1994, 179/1994, 107/1996) cabe extraer la idea de la caracterización material de las Federaciones como Corporaciones de Derecho Público.

<sup>21</sup> En las distintas modalidades M-1, M-2, (que en 2007, se tramitaron con MAPFRE), N, Q, S (que en 2007 se tramitaron con Seguros Mutuasport) , P. (folio 335).



	2006	2007
ALAVA	1.864	1.571
BIZKAIA	3.696	3.359
GIPUZKOA	14.132	13.236 <sup>22</sup>
<b>TOTAL</b>	<b>19.692</b>	<b>18.166</b>

Fuente: Federación de Caza de Euskadi.

4.-. Así, en el mercado relevante de las licencias federativas de ámbito autonómico la Federación de Caza de Euskadi es la única entidad facultada para expedirlas. Es evidente, por ello, que en el mencionado mercado la Federación de Caza de Euskadi ostenta una posición dominante por ser la única oferente y tener el monopolio en cuanto a su expedición aunque, al ser un acto reglado, no se puede denegar su expedición cuando la persona solicitante reúna las condiciones necesarias para su obtención según los requisitos dispuestos en la normativa.

Cada una de estas licencias, por su parte, debe llevar aparejado un seguro que garantice como mínimo la cobertura de los riesgos de responsabilidad civil, la indemnización por supuestos de pérdidas anatómicas o funcionales, o de funcionamiento y la asistencia sanitaria para aquellos supuestos y ámbitos en que no exista cobertura gratuita del sistema público sanitario cuando la o el titular no tengan cubiertas las contingencias a través de otro seguro<sup>23</sup>.

A la preceptividad de este seguro específico<sup>24</sup> responden los seguros de caza ofertados por las distintas compañías aseguradoras y que aseguran no sólo a los licenciarios federados sino también a personas interesadas en contar con licencia de caza<sup>25 26</sup> y que no cuentan con productos de

<sup>22</sup> La Federación Guipuzcoana de Caza, por su parte, indica que han sido 13.369 (folio 149).

<sup>23</sup> Decreto 16/2006, de 31 de enero, de las Federaciones Deportivas del País Vasco. Artículo 26.

<sup>24</sup> Especificidad que se destaca ya desde la normativa vigente: Real Decreto 63/1994, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del Seguro de Responsabilidad Civil del Cazador, de suscripción obligatoria. Artículo 1. *Naturaleza, obligatoriedad y régimen jurídico.*

1. El Seguro de responsabilidad civil del cazador, de suscripción obligatoria, *constituye una especialidad del seguro de responsabilidad civil* que tiene por objeto la cobertura, dentro de los límites fijados en el presente Reglamento, de aquella en la que pueda incurrir el cazador con armas con ocasión de la acción de cazar.

<sup>25</sup> Real Decreto 63/1994, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del Seguro de Responsabilidad Civil del Cazador, de suscripción obligatoria.

Artículo 1. *Naturaleza, obligatoriedad y régimen jurídico.*

(...)

2. Todo cazador con armas deberá, durante la acción de cazar, estar asegurado por un contrato de Seguro de responsabilidad civil del cazador adaptado al presente Reglamento. No se podrá obtener la licencia de caza sin haber acreditado la previa celebración de este contrato de seguro ni practicar el ejercicio de la misma sin la existencia y plenitud de efectos del mismo.

<sup>26</sup> Decreto 117/1996, de 21 de mayo, por el que se regula la licencia de caza de la Comunidad Autónoma del País Vasco.



aseguramiento alternativos para responder a la exigencia legal derivada de la práctica de un deporte que conlleva la utilización de armas<sup>27</sup>.

5.-En el mercado hay numerosos seguros de caza ofrecidos por un amplio abanico de compañías<sup>28</sup> que cuentan con autorizaciones para operar, entre otros, en los ramos<sup>29</sup> de accidentes, responsabilidad civil, asistencia sanitaria y defensa jurídica. En las modalidades ofrecidas es habitual que se combinen las coberturas obligatorias y las voluntarias. De hecho, las opciones M1 (póliza 9030780207915) y M2 (póliza 9030780207917) contempladas por la Federación de Caza de Euskadi, además de la responsabilidad civil de cobertura obligatoria (90.151,82€)<sup>30</sup> incorporan una cobertura suplementaria de la responsabilidad civil de 120.202,42€ y 210.354,24€ respectivamente, además de defensa jurídica y distintas coberturas de seguros de accidentes.

6.- En la actualidad, las aseguradoras recurren a sus canales tradicionales de venta (venta directa, corredurías de seguros, mediadores de seguros donde prima la cercanía al cliente) y a la contratación on line (en algunos casos, canal exclusivo) que aporta inmediatez<sup>31</sup> en la contratación.

Y es este mercado relevante de seguros de caza el que queda afectado cuando la Federación de Caza de Euskadi –a pesar de no participar en él ni en mercados que puedan tener relación con el de los seguros de caza– impone la adhesión al seguro colectivo contratado por ella para la obtención de la licencia federativa y con ello desarrolla una conducta susceptible de restringir la competencia al obstaculizar el acceso de las

---

La licencia de caza no será válida si no va acompañada de los siguientes documentos:

a) ....

b) Documento acreditativo de la suscripción y vigencia de un contrato de seguro de responsabilidad civil del cazador en los términos dispuestos en la normativa vigente.

<sup>27</sup> Con relación al ámbito de la caza, el seguro obligatorio de responsabilidad civil del cazador se implantó en virtud del artículo 52 de la Ley de Caza de 4 de abril de 1970, que dispone: *Seguro Obligatorio.- 1. Todo cazador con armas deberá concertar un contrato de seguro que cubra la obligación de indemnizar los daños a las personas establecidas en el número 5 del artículo 33 de esta Ley.* Así, la imposición del seguro obligatorio se vincula inicialmente al hecho de que el asegurado sea portador de armas y, en consecuencia, se exige en la tramitación de las distintas licencias ligadas a las armas como la licencia de caza.

<sup>28</sup> [http://www.consumer.es/web/es/economia\\_domestica/finanzas/2007/07/20/165018.php](http://www.consumer.es/web/es/economia_domestica/finanzas/2007/07/20/165018.php)  
[http://www.consumer.es/web/es/economia\\_domestica/finanzas/2008/01/27/174106.php](http://www.consumer.es/web/es/economia_domestica/finanzas/2008/01/27/174106.php)

<sup>29</sup> Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados. Artículo 6.

<sup>30</sup> Real Decreto 63/1994, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del Seguro de Responsabilidad Civil del Cazador, de suscripción obligatoria. Artículo 3. *Límites cuantitativos de la cobertura.* El seguro de suscripción obligatoria cubre la indemnización de los daños corporales ocasionados a las personas por la acción de cazar hasta el límite máximo de quince millones de pesetas por víctima.

<sup>31</sup> En la publicidad, por ejemplo, se habla de modalidad Express, Rápido y Standard.



empresas que compiten en este mercado y limitar la libertad de elección de la persona interesada en obtener la licencia federativa.

7.- En el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el total de licencias federativas y de licencias de caza en el año 2006<sup>32</sup> ascendió a 66.529.

2006				
	ALAVA	BIZKAIA	GIPUZKOA	CAE
LICENCIAS FEDERATIVAS EXPEDIDAS	1.864	3.696	14.132	19.692
LICENCIAS DE CAZA	9.450	18.754	18.633	46.837
TOTAL	11.314	22.450	32.765	66.529

Fuente: Elaboración propia en base a los datos facilitados por la Federación de Caza de Euskadi (Licencias Federativas Expedidas: folios 234 y 235) y a la Estadística Oficial del Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno Vasco. (Licencias de caza y pesca de la Comunidad Autónoma de Euskadi. [http://www.nekanet.net/estadistica/datos/Lic\\_cazapesca\\_9206.xls](http://www.nekanet.net/estadistica/datos/Lic_cazapesca_9206.xls))

Pero, este montante acumulado de licencias no se corresponde con el número de seguros de caza contratados dado que es habitual utilizar el mismo seguro para cumplir con la obligación de estar asegurado contemplada en ambas licencias<sup>33</sup> e incluso en la motivación de federarse puede subyacer el acceso al seguro ofertado por la Federación. Así, si se parte del supuesto de que no se dan duplicidades<sup>34</sup> en la contratación de seguros de caza por parte de los licenciatarios federados y de caza, el mercado de los seguros de caza en la Comunidad Autónoma de Euskadi – que es donde tiene sus efectos la conducta analizada- ascendería a 46.837 en el año 2006. De estos 46.837 seguros de caza, el 42% (19.692) se contrataría a través de la adhesión al seguro obligatorio contratado e impuesto por la Federación de Caza de Euskadi.

8.- Según señala la instructora del SVDC es difícil cuantificar las adhesiones voluntarias al seguro colectivo y las adhesiones impuestas por estar condicionadas a la expedición de la licencia federativa. Si se parte de los datos facilitados para Gipuzkoa por el Colegio de Mediadores de Seguros de Gipuzkoa (170 asegurados), la Federación de Caza de

<sup>32</sup> A fecha de emisión de este informe, el Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno Vasco no ha publicado los datos del año 2007 relativos a licencias de caza.

<sup>33</sup> En el resumen de las coberturas contratadas señaladas en la licencia federativa se indica, por ejemplo que 1. *Cubre...daños causados ... con ocasión de la acción de cazar...o Seguro de accidentes del cazador. ...con motivo del ejercicio de la caza o de la práctica del tiro deportivo...*

<sup>34</sup> Esas duplicidades, tal y como se manifiestan en la denuncia presentada, se dan ya que algunos licenciatarios al acudir con su seguro contratado a la Federación para la obtención de la licencia federativa se han visto obligados a adherirse al seguro colectivo suscrito por la Federación. Pero, la hipótesis de que no se dan duplicidades a efectos de realizar un dimensionamiento mínimo del mercado de seguros de caza no desvirtúa los resultados y permite acercarse a los efectos de la conducta analizada en esta Propuesta.



Euskadi al ejercer su monopolio en la expedición de licencias de caza e imponer su seguro colectivo habría afectado en el mercado del seguro de caza en Gipuzkoa a un 1,20% de los seguros de caza ligados a las licencias federativas de caza en Gipuzkoa y a un 0,9% del total de seguros de caza en Gipuzkoa, porcentaje que se podría extender al resto de los Territorios Históricos. En cualquier caso, se trata de un porcentaje reducido.

9.-. Por otro lado, y de acuerdo con los conceptos económicos consignados en la licencia <sup>35</sup>, la Federación de Caza de Euskadi no obtiene ningún beneficio económico ligado a la traslación de su seguro colectivo a los licenciarios federados<sup>36</sup>. Si se obtuviera algún beneficio sería el derivado de contar con un seguro colectivo que se presume bien dotado que, además minimiza los costes de búsqueda y comparativa de seguros del potencial licenciario y cuya capacidad de atracción redundaría en mayor número de federados –uno de los objetivos de la Federación- y con ello en un incremento de los recursos propios, ya que la expedición de la licencia incorpora cuotas destinadas a financiar la estructura y funcionamiento de la federación territorial y de la autonómica.

## **SEXTO.- POSICIÓN DOMINANTE DE LA FEDERACION DE EUSKADI DE CAZA EN EL MERCADO RELEVANTE**

44. A través de la Ley del Deporte del País Vasco, las Federaciones Deportivas detentan una posición dominante en el mercado relevante de la tramitación y expedición de licencias, al atribuirles en exclusiva la función de tramitar y expedir licencias federativas que habilitan a su titular a participar en competiciones oficiales. La propia Ley del Deporte define a las Federaciones Deportivas como Agentes Colaboradores de la Administración Pública. En este ámbito, la Ley de Defensa de la Competencia no sólo prohíbe el abuso de la posición de dominio, sino que también la conceptúa como una infracción a dicha Ley. La prohibición prevista en dicho precepto legal (artículo 2 LDC) se aplica ex artículo 2.3 de la LDC a la posición de dominio que haya sido establecida por una disposición legal. El hecho de que el legislador coloque a una empresa en una posición de dominio, no le exime del cumplimiento de la normativa de la competencia, es mas le otorga mayor responsabilidad en su actuar, extremo que será objeto del preciso análisis a través de la presente resolución.

<sup>35</sup> Decreto 16/2006, de 31 de enero, de las Federaciones Deportivas del País Vasco. Artículo 25.

<sup>36</sup> La prima de seguros de seguros indicada en la licencia federativa M1: 19,31€ se corresponde con la suma del coste total por adhesión de la Póliza combinada del cazador/pescador nº 9030780207915: 12,58679€ y el coste total por adhesión del seguro de accidentes colectivos nº 955070003774: 6,72322€ (folio 332.)





45. La posición de dominio en el mercado de la tramitación y expedición de licencias deportivas se deduce de su origen legal y por ello mismo, dicha posición no ha sido cuestionada por las partes interesadas. No obstante quedar sentada y no discutida la posición de dominio en el mercado relevante, este TVDC estima necesario realizar antes de llevar a efecto el análisis del comportamiento de la Federación en dicho mercado, las siguientes precisiones con relación a la naturaleza jurídica de las federaciones deportivas, así como del contrato de seguro que requiere tanto la licencia administrativa para cazar, como la licencia federativa de caza.
46. Las Federaciones Deportivas son definidas como entidades privadas, sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica, que reúnen a deportistas, técnicos, jueces, asociaciones y otros colectivos dedicados a la promoción o la práctica de una misma modalidad deportiva dentro de su ámbito territorial (artículo 15 de la Ley 14/1998, del Deporte del País Vasco). El Tribunal Constitucional en su Sentencia de 24 de mayo de 1985 ha definido a las Federaciones Deportivas como un tipo de asociación, que reúne a deportistas y asociaciones dedicadas a la práctica de una misma modalidad deportiva, a las que se atribuyen funciones públicas de carácter administrativo.
47. El legislador vasco en orden a descender particularizadamente en la ordenación y regulación del deporte del País Vasco, en cada una de las modalidades deportivas, atribuye a las federaciones deportivas funciones públicas de carácter administrativo. Las funciones públicas son ejercidas por las federaciones deportivas por delegación de la Administración Pública, y entre dichas funciones se encuentra la de emitir y tramitar licencias federativas. La expedición de las licencias federativas tiene un carácter reglado, de forma que no cabe denegar su expedición cuando el solicitante reúne las condiciones objetivas exigidas. La licencia federativa es imprescindible para participar en las competiciones deportivas de carácter oficial.
48. Corresponde a las federaciones territoriales la tramitación de dichas licencias y a las federaciones deportivas vascas la expedición de la licencia. Para ello las federaciones deportivas vascas aprobarán el formato y contenido de las licencias, si bien en el documento de la licencia deberán consignarse, entre otros datos, los siguientes conceptos económicos: a) cuota de los seguros obligatorios b) cuota destinada a financiar la estructura y funcionamiento de la federación deportiva vasca. c) cuota destinada a financiar la estructura y funcionamiento de la federación territorial.
49. En orden a tramitar la licencia federativa es preciso que el solicitante se someta a un reconocimiento médico de aptitud y, además, debe contratar un seguro que garantice la cobertura de los siguientes riesgos:



- a) Responsabilidad civil.
  - b) Indemnización para supuestos de pérdidas anatómicas o funcionales o de fallecimiento.
  - c) Asistencia sanitaria para aquellos supuestos y ámbitos en que no exista cobertura gratuita del sistema público sanitario cuando el deportista no tenga cubiertas las contingencias a través de otro seguro.
50. Por otra parte, en lo que se refiere a la cobertura de los riesgos que la práctica del deporte puede conllevar, el Decreto reproduce lo ya señalado por la Ley, cuando establece que cada licencia llevará aparejado un seguro que garantice la cobertura de los mismos riesgos que señala la citada Ley del Deporte. El complemento normativo que realiza el Decreto 16/2006 respecto de la Ley 14/1998 en lo relativo a la cobertura de riesgos, radica en la concreción de las prestaciones del seguro, que deberán ser, como mínimo, las establecidas en el Real Decreto 849/1993, de 4 de junio, por el que se determinan las prestaciones mínimas del seguro obligatorio deportivo para competiciones federadas de ámbito estatal. Asimismo, establece una obligación formal por parte de las federaciones deportivas vascas, de remitir a la Dirección de Deportes del Gobierno Vasco la relación de pólizas que se hubieran concertado y copia de las condiciones de las mismas en las que se concreten las coberturas y prestaciones que resulten garantizadas.
51. Conviene recordar, finalmente, que el Reglamento que desarrolla la Ley del Deporte, establece la facultad de las Federaciones de contratar seguros colectivos. Cabe significar a este respecto, que al contratar dichos seguros de carácter colectivo las federaciones actúan como agentes económicos en el mercado y, consecuentemente, sus actuaciones deben ser respetuosas con el ordenamiento jurídico, en especial, con la Ley de Defensa de la Competencia. En efecto, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha reiterado en numerosas resoluciones que a efectos de la aplicación de las normas de competencia, debe calificarse como empresa cualquier entidad que ejerza una actividad económica con independencia de la naturaleza jurídica de dicha entidad y de su modo de financiación (Sentencias de 23 de abril de 1991, Hofner y Elser, C-41/90, Rec. P1-1979, apartado 21, y de 16 de marzo de 2004, AOK Bundesverband y otros, C-264/01, C-306/01 y C-355/01, Rec. P. I-2493, apartado 46).
52. Asimismo, cabe señalar que el hecho de que la federaciones deportivas carezcan de ánimo de lucro, no obsta a que dichas entidades, al efectuar operaciones económicas en el mercado, deban ser consideradas como empresas a los efectos de la normativa de defensa de la competencia (Sentencia de 10 de enero de 2006, C-202/04, *Cassa di Risparmio de Firenze y otros*).



53. En suma, la Ley otorga a las federaciones deportivas una exclusividad en la tramitación y expedición de las licencias federativas, situándolas en una posición de dominio en dicho mercado. Hasta aquí queda descrita la posición exclusiva y de dominio que la normativa específica reguladora del deporte reconoce a las federaciones en la expedición de títulos que habilitan a su titular para participar en competiciones deportivas de carácter oficial.

### **SEPTIMO.- EL CARÁCTER ABUSIVO DE LA CONDUCTA DENUNCIADA**

54. Una vez delimitado el mercado relevante y constatada la posición dominante que detenta la denunciada, es necesario analizar si la conducta objeto de la denuncia es o no constitutiva de una actuación abusiva en el sentido previsto en el artículo 2 c) de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia.
55. A este respecto, el Tribunal tiene que comenzar recordando como doctrina consolidada que cuando un operador económico se encuentra en posición de dominio, sin renunciar a su derecho y obligación por competir en el mercado, tiene una especial responsabilidad en todas sus actuaciones y éstas tienen que estar plenamente justificadas y basadas en un conjunto de condiciones objetivas que no supongan menoscabo competitivo o un comportamiento no equitativo en relación con otros competidores, pero también con los clientes o con los consumidores. Esta responsabilidad debe ser gestionada de manera más diligente aún, cuando la posición de dominio se obtiene o se refuerza a través de una disposición normativa.
56. En el ámbito de la actividad de la caza para poder ejercitarla es necesaria la obtención de una licencia administrativa o bien de una licencia federativa, que además de practicar la caza permite al poseedor de la licencia participar en concursos o campeonatos.
57. Fuera del ámbito de la competición deportiva, para el ejercicio de la actividad de caza es necesaria la tenencia de una licencia administrativa de caza, documento que observa el carácter de nominal e intransferible. Para obtener dicha licencia es necesaria la suscripción del seguro de responsabilidad civil del cazador que constituye una especialidad del seguro de responsabilidad civil que tiene por objeto la cobertura de los riesgos que deriven de la acción de cazar. No cabe obtener la licencia de caza sin haber acreditado la previa celebración del contrato de seguro de caza ni practicar el ejercicio de la misma sin plenitud de efectos. Las partes podrán acordar voluntariamente que la cobertura del seguro cubra la responsabilidad civil del cazador superando los límites para el seguro de suscripción obligatoria.



58. En la esfera deportiva, la acción de cazar se desarrolla en el ámbito de una competición oficial, y para ello requiere de otro tipo de licencia (distinta a la licencia administrativa de caza), la licencia federativa. Dicha licencia habilita a su titular para participar en competiciones deportivas de carácter oficial. Cada licencia federativa debe llevar aparejado un seguro que garantice la cobertura de los riesgos expresados en el artículo 48 de la Ley 14/1998, del Deporte y cuyas prestaciones deberán ser, como mínimo, las establecidas en el Real Decreto 849/1993, por el que se determinan las prestaciones mínimas del Seguro Obligatorio Deportivo para Competiciones Federadas de ámbito estatal. Tanto la Ley 16/1998, de Deporte, como el Decreto que la desarrolla, Decreto 16/2006, regulador de las Federaciones Deportivas del País Vasco, establecen que las licencias federativas llevarán aparejado un seguro.
59. La licencia deberá expedirse de forma inseparable (aparejada) con un seguro que cubra los riesgos derivados de la caza originados en la competición oficial, y ello de acuerdo con el artículo 48 de la Ley 14/1998, del Deporte, de forma que no podrá expedirse una licencia si previamente no se contrata el seguro obligatorio.
60. La Ley del Deporte no distingue si el seguro debe ser colectivo o individual de cada solicitante de licencia, y donde la Ley no distingue no debemos distinguir (*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere*). La Ley tan sólo expresa la obligatoriedad de que la licencia lleve aparejada un seguro con una cobertura determinada. Dicho seguro podrá tener carácter colectivo, al que los solicitantes de licencia se adhieran, o individual si se presenta por cada solicitante de la licencia federativa.
61. En todo caso, lo que la norma no excluye es la posibilidad de contratar seguros individuales para la obtención de una licencia federativa, por tanto el seguro de carácter colectivo, no podrá excluir al individual, ni este a aquel.
62. La Federación de Caza de Euskadi estima que en la tramitación de las licencias federativas que se conceden, la adhesión al seguro obligatorio colectivo contratado es una obligación que establece propia normativa de caza y por ello invoca la aplicación de la exención legal prevista en el artículo 4 de la Ley 15/2007.
63. Este Tribunal no considera procedente la argumentación exculpatoria esgrimida por la Federación de Caza de Euskadi cuando señala que, al amparo del artículo 4º.1 de la LDC, la conducta a ella imputada goza de cobertura legal sobre la base de lo dispuesto en la Ley 14/1998, del Deporte del País Vasco.
64. La improcedencia de esta alegación se basa en los siguientes motivos:



- 1.- La Ley 14/1998, del Deporte del País Vasco, entre los distintos requisitos previstos para la expedición de la licencia federativa, exige que la misma lleve aparejada un seguro obligatorio.
  - 2.- La acreditación documental del contrato de seguro con las coberturas establecidas en la normativa especial, es un requisito más para la expedición de la licencia federativa. Dado el carácter reglado que la Ley del Deporte predica respecto de la expedición de licencias federativas, la ausencia de acreditación documental del seguro que garantice la cobertura de los riesgos conllevará la no expedición de la misma.
  - 3.- La Ley 14/1998, del Deporte del País Vasco, si bien establece la necesidad de un seguro para la licencia federativa, no distingue si dicho seguro deba ser colectivo o individual. Tan sólo reglamentariamente se reconoce a las Federaciones Deportivas Vascas como entidades competentes para establecer el régimen documental, deportivo y económico de las licencias administrativas, la facultad para la contratación de los seguros colectivos que garanticen las coberturas obligatorias. (Artículo 24 del Decreto 16/2006, de federaciones deportivas).
  - 4.- En modo alguno, ni la Ley ni el Reglamento concede a la Federación la potestad de imponer a los federados el seguro colectivo contratado.
65. En orden a comprobar si la conducta llevada a efecto por la Federación de Caza de Euskadi es constitutiva de abuso en el sentido del artículo 2 de la LDC, cabe recordar que dicha disposición establece que *“Queda prohibida la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en todo o en parte del territorio nacional”*.
  66. El Tribunal Supremo ha sentado, sobre el contenido del mencionado precepto de la LDC, una consolidada doctrina. En particular, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de abril de 2006, señala lo siguiente:

“ (...) la legislación sobre defensa de la competencia, que constituye un desarrollo del artículo 38 de la C.E. , y que pretende disciplinar el libre mercado de modo que los empresarios puedan competir en régimen de igualdad de condiciones, tiene como objeto, según afirma el Tribunal Constitucional en la Sentencia 264/1993, de 22 de julio , la ordenación de la libertad de defensa de la competencia mediante la prevención y, en su caso, la represión de las situaciones que constituyan obstáculos creados por decisiones empresariales para el desarrollo de la competencia en el mercado”.
  67. Cabe diferenciar diferentes tipos de abusos: a) los abusos que perjudican los intereses concurrenciales de los competidores que lo son -primera línea de competencia- de la propia empresa dominante, restringiendo sin





justificación la competencia residual o potencial del mercado mismo sobre el que se proyecta la posición de dominio (es un abuso anticompetitivo, que cabe denominar, como hace la doctrina de primer grado); b) los abusos que lesionan los intereses concurrenciales de los que contratan con la empresa dominante (clientes y proveedores), alterando o restringiendo la competencia interior de sus respectivos mercados - segunda línea de competencia- (abuso de segundo grado); y c) los abusos que lesionan los intereses económicos no concurrenciales de los proveedores y consumidores (son los denominados abusos explotativos).

68. Ahora bien, no toda restricción en la estructura competitiva del mercado hecha desde una posición de dominio merecerá ser calificada como explotación abusiva; lo exige así la lógica de aquellos preceptos y del sistema económico en que se insertan, que ni prohíben la posición de dominio, ni pretenden obstaculizar, tampoco a las empresas dominantes, la consecución de una posible mayor eficiencia. Serán abusivas, pues, las restricciones de la competencia hechas desde una posición de dominio que no sean razonables por carecer de una justificación capaz de ser aceptada como tal por el ordenamiento jurídico-económico. Del mismo modo, la lesión de los intereses económicos de clientes, proveedores y consumidores producida desde una posición de dominio requerirá, para ser calificada como explotación abusiva de dicha posición, un elemento de carencia de justificación, que cabrá ver allí donde el ejercicio por la empresa dominante de su especial libertad económica deje de acomodarse, sin razón reconocible como tal, al que llevaría a cabo en una situación de competencia efectiva.
69. A lo dicho cabe añadir que la conducta a calificar debe valorarse de forma objetiva, de suerte que su carácter abusivo deberá desprenderse de sus rasgos económicos, sin depender, por tanto, de cual sea su valoración moral o la intención de su autor, aunque esto no permita, sin embargo, prescindir del necesario elemento de la culpabilidad si a la conducta pretende anudarse un efecto sancionador en sentido estricto. Para valorar convenientemente la conducta imputada a la Federación procede examinar no sólo los elementos objetivos que configuran el tipo de la infracción imputada (a saber, mercado relevante, posición de dominio y abuso de la misma), sino también el tipo subjetivo (o voluntariedad de la conducta) para, en último término, valorar la pertinencia, o no, de la sanción impuesta” (Sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de septiembre de 2005 (RJCA 2006, 200).
70. A la vista de las actuaciones llevadas a cabo por el Servicio y de las diligencias que se han llevado a efecto desde este Tribunal, cabe afirmar que la conducta imputada a la Federación de Caza de Euskadi, que detenta una posición de dominio en el mercado de la tramitación y emisión de licencias federativas, es susceptible de infringir la competencia en el sentido señalado en el artículo 2 de la LDC. En efecto, la practica llevada a





cabo por la Federación de Caza de Euskadi, a través de sus organismos territoriales, consistente en denegar a los solicitantes de una licencia la posibilidad de aportar un seguro individual, que se ajuste a las condiciones exigidas por la normativa de caza, para la obtención o renovación de una licencia federativa, limita la libre competencia al producir los siguientes efectos:

- Por un lado, impide a los interesados poder ejercitar su libertad de elección en la contratación del seguro, al imponer la adhesión al seguro colectivo contratado previamente por la Federación de Caza, como condición “sine qua non” para obtener la licencia federativa de caza.
- Por otro lado, limita el acceso de las diferentes compañías, mediadores y corredores de seguros al mercado de los seguros de caza.

### **OCTAVO.- DETERMINACION DE LA SANCIÓN**

71. Si bien ha quedado acreditada la concurrencia de las condiciones exigidas por el artículo 2 LDC para su aplicación, en la determinación de la sanción que cabe imponer a la Federación de Caza de Euskadi, este Tribunal ha de valorar todos los elementos objetivos y subjetivos que han concurrido en la realización de la conducta prohibida para determinar y fijar la sanción más adecuada en aras a proteger el interés general.
72. A este respecto merece especial atención la actuación que ha desempeñado la Dirección de Deportes del Gobierno Vasco, que en esta materia actúa como órgano tutelante, de control y como asesor jurídico de las Federaciones Deportivas de la CAE. En efecto, a juicio de este Tribunal la actuación de la Dirección de Deportes ha sido determinante en el acometimiento de la infracción señalada, ya que la Federación de Caza de Euskadi ha actuado siempre siguiendo las interpretaciones e indicaciones dictadas por dicho órgano.
73. Cabe recordar que la interpretación de la Dirección de Deportes sobre la obligatoriedad o no de adherirse al seguro colectivo como condición para obtener la licencia federativa de caza, ha sido manifestada en varias ocasiones tal y como consta en los autos.
74. Así, la Dirección de Deportes del Gobierno Vasco en su respuesta al Servicio a través de carta con fecha de entrada 11 de abril de 2008 indica que (...) *debemos interpretar que el seguro que contrate la Federación Vasca de Caza que va aparejado a la licencia y que cubre las contingencias mínimas exigidas en la Ley del Deporte será un seguro obligatorio y que las personas que soliciten la expedición de la licencia deportiva correspondiente deberán aceptarlo, sin que sea posible que estos deportistas puedan contratarlos individualmente.*



75. La Dirección de Deportes, asimismo, aportó la siguiente documentación:
- Circular de 6 de abril de 2006 de la Dirección de Deportes sobre la expedición y tramitación de las licencias federativas
  - Carta aclaratoria remitida a un deportista
76. En la “Circular de 6 de abril de 2006 de la Dirección de Deportes sobre la expedición y tramitación de las licencias federativas” indicaba que *La Federación Vasca de cada modalidad es la competente para establecer el régimen documental, deportivo y económico de las licencias federativas (...) Tal función comprenderá la contratación de los seguros colectivos que garanticen las coberturas obligatorias de riesgos. Por tanto debe **regular el procedimiento**<sup>37</sup> que se debe seguir para expedir una licencia federativa y **establecer los requisitos**<sup>38</sup> que debe cumplirse para su expedición. (...) En el documento de la licencia se consignarán (...) h) Cuota de los seguros obligatorios de asistencia sanitaria que cubra los riesgos para la salud de la o el titular, de responsabilidad civil y de indemnizaciones por fallecimiento y por pérdidas anatómicas y funcionales.*
77. Por otra parte, en la carta aclaratoria remitida a un deportista, la Dirección de Deportes señala que (...) *Por tanto, se deduce en base al Decreto de Federaciones que la licencia vasca deberá estar acompañada siempre por un seguro obligatorio, y que la Ley 14/98 del Deporte de Euskadi, da la opción a las federaciones a que tomen los acuerdos pertinentes para asegurar que dichas licencias vascas tengan su seguro obligatorio. Así la federación de caza tiene competencia para exigir que suscriban el seguro de la federación vasca en caso de que se solicite la licencia federativa. Los cazadores podrán suscribir todos los seguros que deseen independientemente de la federación, pero para obtener la licencia federativa podrá ser obligatorio el seguro de la federación vasca.*
78. La interpretación de la normativa aplicable efectuada por la Dirección de Deportes, hecha sin ánimo de infringir el principio de libre competencia, ha generado en la Federación una confianza legítima que condiciona toda su actuación en relación a la tramitación, emisión y renovación de las licencias federativas de caza. La Federación ha actuado en la confianza de que su gestión era ajustada a derecho, inducida por una interpretación poco ortodoxa de la normativa aplicable hecha por el órgano tutelante, de buena fe y sin ánimo de infringir la normativa de competencia. Este último aspecto se deduce también de la forma utilizada por la Federación para llevar a cabo la contratación del seguro obligatorio colectivo, siguiendo un

---

<sup>37</sup> En negrilla en el original

<sup>38</sup> En negrilla en el original



procedimiento que si bien no se ajusta a lo establecido en la Ley de Contratos públicos, si persigue un objetivo similar cual es, establecer un escenario abierto para valorar varias ofertas. En particular, cabe recordar que la Federación de Caza de Euskadi en la Asamblea General Ordinaria de 10 de marzo de 2007, aprobó por unanimidad la contratación de un seguro, elegido entre tres ofertas presentadas.

79. Para este Tribunal la concurrencia de las circunstancias descritas condiciona de forma esencial el contenido de la sanción a imponer, que en este caso no debe ser de naturaleza económica sino conductual.
80. En efecto, es preciso tomar en consideración todos los elementos que rodean al asunto y tratándose de un mercado reducido que tiene una incidencia directa en el funcionamiento de un servicio público cuya gestión ha sido delegada a la Federación de Caza de Euskadi, la sanción conductual debe imponerse en aras a generar mayores eficiencias en el funcionamiento del mercado referido.
81. A este respecto, cabe señalar que la Federación de Caza considera que el sistema de adhesión obligatoria al seguro colectivo conlleva una serie de eficiencias que redundan en una mayor seguridad jurídica y en un menor uso de recursos humanos, al no tener necesidad de verificar las condiciones y coberturas de los seguros individuales presentados por todos los solicitantes de una licencia federativa de caza.
82. En efecto, la adhesión de todos los federados a un solo seguro puede producir el efecto señalado por la Federación, pero también restringe la libre competencia de forma innecesaria al establecer una barrera de entrada para el resto de competidores y eliminar la libertad de elección del seguro más conveniente a los interesados, sin que exista una justificación objetiva a dicha limitación.
83. Por ello, en adelante, la Federación al tramitar las licencias además de ofrecer a los interesados la opción de adherirse al seguro colectivo contratado, deberá admitir que, en la solicitud de nuevas licencias o en la renovación de las existentes, los solicitantes puedan presentar seguros contratados de forma individual, pudiendo no obstante imponer para ello no sólo el respeto de las condiciones mínimas que debe cumplir la póliza contratada (coberturas, periodo, etc), sino la forma que debe cumplimentar el documento presentado por el solicitante para que el seguro sea admitido. En particular, dentro de la regulación de los requisitos económicos y procedimentales para la tramitación de las licencias, la Federación deportiva podrá concretar la forma de acreditar documentalmente el seguro individual a efectos de que no genere un gasto administrativo suplementario al actual funcionamiento de la Federación.



84. El Tribunal considera que de esta manera no sólo se garantiza la seguridad jurídica y se reducen costes de gestión sino que se otorga a todos los interesados en obtener una licencia federativa de caza, la posibilidad de elegir aquella compañía que le ofrezca la mejor relación calidad precio.

Por lo anteriormente señalado, el Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia

### RESUELVE

**PRIMERO.-** Declarar que la Federación de Caza de Euskadi ha incurrido en una infracción contraria al artículo 2 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, consistente en la práctica de obligar a los solicitantes de una licencia federativa de caza a adherirse al seguro obligatorio colectivo contratado, denegando la posibilidad de que dichos solicitantes aporten su seguro individual aún cuando este garantice las mismas coberturas.

**SEGUNDO.-** Intimar a la Federación de Caza de Euskadi para que en el futuro se abstenga de realizar las prácticas objeto de este procedimiento.

**TERCERO.-** La Federación de Caza de Euskadi en la contratación del seguro obligatorio colectivo que lleva aparejado la licencia federativa deberá cumplir lo dispuesto el Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público.

**CUARTO.-** En la tramitación de las licencias federativas, la Federación de Caza de Euskadi podrá establecer las condiciones específicas para la presentación de seguros individuales, en aras a una mayor eficiencia económica.

**QUINTO.-** Ordenar a la Federación de Caza de Euskadi la publicación, a su costa, y en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación de esta Resolución, de la parte dispositiva de la misma en el Boletín Oficial del País Vasco, y en las páginas de información económica de dos diarios de información general de mayor circulación en la Comunidad Autónoma del País Vasco. En caso de incumplimiento se impondrá a la empresa sancionada una multa coercitiva de 600 € por cada día de retraso.

**SEXTO.-** La Federación de Caza de Euskadi justificará ante el Servicio Vasco de Defensa de la Competencia el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones impuestas en los anteriores apartados.

**SÉPTIMO.-** Instar al Servicio Vasco de Defensa de la Competencia para que



vigile y cuide del cumplimiento íntegro de esta Resolución.

Comuníquese esta Resolución al Servicio Vasco de Defensa de la Competencia, y notifíquese a la Comisión Nacional de Competencia y a los interesados.

En Vitoria-Gasteiz, a 11 de febrero de 2010

**JAVIER BERASATEGI TORICES**  
**PRESIDENTE**

**JOSEBA ANDONI BIKANDI ARANA**  
**VICEPRESIDENTE**

**JUAN LUIS CRUCELEGUI GÁRATE**  
**VOCAL**

**JOSÉ ANTONIO SANGRONIZ**  
**SECRETARIO**