

RESOLUCIÓN

S/0036/19 RECUENTOS ELECTORALES

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

Dª. Cani Fernández Vicién

Consejeros

Dª. María Ortiz Aguilar

Dª. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 16 de junio de 2021

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) ha dictado la siguiente Resolución en el expediente tramitado de oficio contra las empresas INDRA SISTEMAS S.A. (**INDRA SISTEMAS**), INDRA SOLUCIONES TECNOLÓGICAS S.L.U. (**INDRA SOLUCIONES**), SCYTL SECURE ELECTRONIC VOTING, S.A. (**SCYTL**) y VECTOR SOFTWARE FACTORY, S.L. (**VECTOR**), por la posible comisión de prácticas contrarias al artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**) y 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (**TFUE**).

INDICE:

I. ANTECEDENTES DE HECHO	2
II. LAS PARTES	3
1. INDRA SISTEMAS, S.A.....	3
2. INDRA SOLUCIONES TECNOLÓGICAS DE LA INFOMACIÓN, S.L.U.	4
3. SCYTL SECURE ELECTRONIC VOTING, S.A.	4
4. VECTOR SOFTWARE FACTORY, S.L.	5
III. MERCADO AFECTADO.....	5
IV. HECHOS	7
1. Convenios específicos entre la AGE y las CCAA.....	7
2. Acuerdo Marco para las elecciones a celebrar en 2019 y 2020	8
3. Licitaciones convocadas por la AGE para las elecciones generales, locales y al Parlamento Europeo.....	8
A. Elecciones generales	9
B. Elecciones locales y al Parlamento Europeo	10
4. Licitaciones convocadas por las administraciones de las CCAA para las elecciones autonómicas.....	10
A. Elecciones autonómicas de 24 de mayo de 2015.....	11
B. Elecciones autonómicas de 26 de mayo de 2019.....	12
C. Elecciones autonómicas de Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco	12
D. Participación de INDRA SOLUCIONES en las elecciones autonómicas de 26 de mayo de 2019	13
E. Participación de la UTE SCYTL-VECTOR en las elecciones autonómicas de 26 de mayo de 2019	15
F. Interés de SCYTL de contactar a INDRA SOLUCIONES	17
G. Concurrencia en licitaciones entre INDRA y las UTEs competidoras.....	20
V. FUNDAMENTOS DE DERECHO	26
PRIMERO- Competencia para resolver y objeto y propuesta de la DC	26
SEGUNDO. - Valoración de la Sala de Competencia.....	26
A. Los convenios entre administraciones	27
B. Las conductas acaecidas tras la existencia del Acuerdo Marco para las elecciones de 2019 y 2020.....	28
HA RESUELTO.....	30

I. ANTECEDENTES DE HECHO

1. El 8 de julio de 2019, a la vista de la información recabada en distintos medios de comunicación tras los sucesivos procesos electorales convocados en España desde el año 2015, la Dirección de Competencia de la CNMC (DC)

acordó el inicio de un procedimiento de investigación en el marco de una **información reservada** (folios 1 a 101).

2. Los días 16 y 17 de julio de 2019 se realizaron **inspecciones** en la sede común de INDRA SISTEMAS y su filial INDRA SOLUCIONES y de las empresas VECTOR y SCYTL, al objeto de verificar posible la existencia de actuaciones de estas empresas que pudieran constituir prácticas restrictivas de la competencia, prohibidas por infracción del artículo 1 de la LDC y del artículo 101 del TFUE (folios 102 a 202).

3. Durante los meses de septiembre a noviembre de 2019, la Dirección de Competencia realizó sucesivos **requerimientos y solicitudes de información** (folios 500 a 566, 577 a 580, 11441 a 11472), que fueron contestados durante los meses de octubre a diciembre de 2019 (folios 571 a 576, 581 a 817, 820 a 3215, 3380 a 3930, 449 a 11222, 11226 a 11440, 11479 a 12382, 12390 a 13140, 13143 a 13320 y 13367 a 16207)¹.

4. El 27 de noviembre de 2020, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 49.3 de la LDC, la DC dictó **propuesta de no incoación** de procedimiento sancionador, así como el archivo de las actuaciones, al considerar que no había indicios de infracción de la LDC (folios 18968 a 19009). El mismo día elevó a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC su propuesta de archivo.

5. La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC deliberó y falló el asunto en su reunión de 16 de junio de 2021.

II. LAS PARTES

Son partes en el presente expediente las entidades siguientes:

1. INDRA SISTEMAS, S.A.

INDRA SISTEMAS, S.A. (**INDRA SISTEMAS**) tiene su domicilio en Avenida de Bruselas 35, 28108, Alcobendas, Madrid. Es la sociedad matriz del Grupo INDRA. Su principal accionista es la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, titular de un 18,7% de sus acciones.

Tiene por objeto social, entre otros, la prestación de servicios de consultoría de negocio y gestión y consultoría tecnológica y formación (un 46,86% de su cifra de negocio).

¹ Véase Anexo I de la presente resolución para más detalle.

Desde 2018, participa en el mercado de prestación de servicios en los ámbitos de transformación digital, consultoría de negocio y gestión, y la prestación de servicios de externalización de actividades y procesos pertenecientes al campo de las comunicaciones, informática y sistemas de la información, incluyendo las actividades relativas a procesos electorales se desarrolla a través de INDRA SOLUCIONES, creada el 23 de enero de 2018 y participada por INDRA HOLDING TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN, S.L., siendo ésta, a su vez, filial participada al 100% por su matriz INDRA SISTEMAS.

2. INDRA SOLUCIONES TECNOLÓGICAS DE LA INFROMACIÓN, S.L.U.

INDRA SOLUCIONES TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN S.L.U. (**INDRA SOLUCIONES**) fue constituida el 23 de enero de 2018 y comparte sede social con su matriz, INDRA SISTEMAS, en Avenida de Bruselas 35, 28108, Alcobendas, Madrid.

Su objeto social comprende el diseño, desarrollo, producción, integración, operación, mantenimiento, reparación y comercialización de sistemas, soluciones y productos que hagan uso de las tecnologías de la información (informática, electrónica y comunicaciones), la prestación de servicios en los ámbitos de transformación digital, consultoría de negocio y de gestión, y la prestación de servicios de externalización de actividades y procesos pertenecientes al campo de las comunicaciones, informática y sistemas de la información, ámbito en el que se incluyen las actividades relativas a procesos electorales. INDRA SOLUCIONES opera en el tráfico mercantil bajo la marca "Minsait".

A los efectos de este expediente, se indica que INDRA SISTEMAS adquirió en enero de 2017 la empresa TECNOCOM TELECOMUNICACIONES Y ENERGÍA, S.A. (**TECNOCOM**)².

3. SCYTL SECURE ELECTRONIC VOTING, S.A.

SCYTL SECURE ELECTRONIC VOTING, S.A. (**SCYTL**) tiene su sede social en C/Enrique Granados 84, 08008 Barcelona.

Su objeto social comprende el desarrollo y mantenimiento de sistemas y aplicaciones informáticas para procedimientos electorales y de participación, electrónicos y/o remotos, en el sector público o privado, en el territorio nacional y otras jurisdicciones.

² Operación de concentración autorizada por el Consejo de la CNMC mediante Resolución de 12 de enero de 2017 bajo el expediente [C/0821/16 INDRA / TECNOCOM](#).

SCYTL presentó e inscribió concurso voluntario en el Registro Mercantil el 30 de julio de 2020. De acuerdo con reciente información publicada en prensa³, el grupo irlandés Paragon, a través de su filial Service Point Solutions, S.A. (**SERVICE POINT**), ha adquirido la unidad productiva de votaciones electrónicas de SCYTL, tras el visto bueno del Juzgado Mercantil número 6 de Barcelona, competente para tramitar el procedimiento del concurso de acreedores de SCYTL, estando prevista la constitución de una filial de nueva creación, SCYTL ELECTION TECHNOLOGIES, íntegramente participada por SERVICE POINT.

4. VECTOR SOFTWARE FACTORY, S.L.

VECTOR SOFTWARE FACTORY S.L. (**VECTOR**) tiene su domicilio en Camino Cerro de los Gamos, 1, 28224, Pozuelo de Alarcón, Madrid. Está participada en un 90% por la empresa VECTORMIND WORKCAPITAL S.L.

Su objeto social comprende la consultoría tecnológica y de negocio.

III. MERCADO AFECTADO

El mercado afectado por la conducta investigada desde la perspectiva del **producto** es el relativo a la prestación de los servicios de recuentos electorales y difusión de los escrutinios provisionales en elecciones convocadas por las Administraciones Públicas competentes en relación con las distintas convocatorias electorales celebradas en España, fundamentalmente, por la AGE, a través del Ministerio del Interior, para las elecciones generales, locales y al Parlamento Europeo y por las respectivas Administraciones Autonómicas de las 17 CCAA, para las elecciones autonómicas correspondientes, así como para las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, a través de las licitaciones públicas convocadas por dichas Administraciones Públicas.

Estos servicios conllevan mucha notoriedad, con un alto riesgo reputacional, tanto para las Administraciones Públicas convocantes como para las empresas que prestan dichos servicios, sobre los que la ciudadanía demanda información rápida y veraz. Las empresas que prestan estos servicios ofrecen una pronta difusión de resultados de participación y el escrutinio provisional, proporcionando un adelanto de los resultados provisionales, previo al recuento oficial.

Teniendo en cuenta la dinámica de las convocatorias de procesos electorales a celebrar, se trata de la prestación de unos servicios de carácter no permanente, en principio con un período intermedio regular de 4 años, si bien sometidos a eventuales convocatorias anticipadas por motivos imprevisibles. También en

³ <https://www.expansion.com/catalunya/2020/10/22/5f914583468aebef3a8b461b.html> y https://cronicaglobal.elespanol.com/business/service-point-salva-quiebra-catalana-scylt_398145_102.html.

ocasiones, diferentes convocatorias organizadas por distintas Administraciones Públicas coinciden en una misma fecha, lo que conlleva una obligación de colaboración administrativa para homogeneizar servicios y reducir costes, así como una mayor carga de trabajo para las empresas adjudicatarias, asociada también a un mayor retorno por la posibilidad de aplicar economías de escala.

Desde el punto de vista de la **demand**a, el mercado está muy restringido, pues los clientes son fundamentalmente: i) la AGE, a través del Ministerio de Interior, quien centraliza la organización de las elecciones nacionales (generales, locales y al Parlamento Europeo) que, precisamente por su ámbito estatal, tienen mayor complejidad y coste que el resto y, ii) las administraciones autonómicas, tanto de las CCAA que, en función de su forma de acceso a la autonomía, son de régimen ordinario y que, con carácter general, celebran sus elecciones de forma simultánea en todo el Estado (Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Valencia, Extremadura, Islas Baleares, Islas Canarias, La Rioja, Madrid, Murcia y Navarra, así como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), y las de régimen especial (Cataluña, Galicia, Andalucía y País Vasco), que mantienen sus propios plazos, con convocatorias diferenciadas, si bien nada impide que puedan coincidir con algún otro proceso electoral.

El papel preponderante del Ministerio del Interior va más allá del valor económico de los servicios contratados por éste para las elecciones generales, locales y al Parlamento Europeo convocadas, pues tiene también relevancia en calidad de colaborador con otras Administraciones Públicas convocantes de procesos electorales, ante una eventual coincidencia de procesos electorales autonómicos, previendo el artículo 25.2 de la LOREG una mesa electoral común, como fue el caso en 2015 con elecciones locales y autonómicas y en 2019 con elecciones locales, al Parlamento Europeo y autonómicas.

Desde el punto de vista de la **oferta**, la prestación del servicio de recuentos electorales y difusión de escrutinios provisionales únicamente puede llevarse a cabo por empresas capaces de superar las auditorías de seguridad de nivel alto según el Esquema Nacional de Seguridad (Real Decreto 3/2010, de 8 de enero).

Por ese motivo, la oferta de este mercado también es muy limitada, con pocos proveedores que puedan desarrollar con garantías estos servicios, caracterizados por un uso intensivo de tecnología, la rápida innovación y una especial importancia de la seguridad, pues deben superar auditorías de nivel alto, realizadas por el CNI.

De acuerdo con la información obrante en este expediente, las principales empresas que han estado y/o siguen activas en este mercado desde 2015 son las siguientes:

EMPRESA	CUOTA DE MERCADO
INDRA SISTEMAS / INDRA SOLUCIONES	69,6%
SCYTL	26,1% (en UTE con VECTOR [13,6%] y con TECNOCOM [12,5%])
VECTOR	13,6% (en UTE con SCYTL)

TECONOCOM	12,5% (en UTE con SCYTL)
IBERMÁTICA, S.A. (IBERMÁTICA)	2,8%
GFI	0,9%
ODEC	No es significativa
BASE 100, S.A. (BASE 100)	No es significativa

Desde una perspectiva geográfica, el mercado tiene ámbito nacional.

IV. HECHOS

La información contenida en el expediente, partiendo de la propuesta de archivo de la Dirección de Competencia, incluye la documentación recabada en el expediente a través de las inspecciones en las sedes de INDRA SISTEMAS e INDRA SOLUCIONES, SCYTL y VECTOR y las contestaciones a los requerimientos de información de las empresas y Administraciones Públicas en relación con dichas licitaciones⁴.

1. Convenios específicos entre la AGE y las CCAA

Hasta 2015 el alcance de los convenios entre la AGE y las CCAA se limitaba al préstamo de material y la designación de un representante común. El Ministerio de Interior asumía gran parte de los gastos compartidos.

A partir de las elecciones convocadas para el 24 de mayo de 2015 (elecciones locales en toda España y elecciones autonómicas en las 13 CCAA de régimen general), el objeto de los convenios específicos firmados con las CCAA se amplió.

El Ministerio del Interior introdujo en el Pliego de Prescripciones Técnicas (**PPT**) de la licitación pública para la contratación de los servicios de recuentos electorales y difusión de escrutinios provisionales, la exigencia al adjudicatario de que, en caso de resultar también adjudicatario para el mismo servicio en relación con los procesos electorales autonómicos celebrados en la misma fecha, debería hacer uso de la infraestructura y sistemas de comunicación para la captura y tratamiento de los resultados de las elecciones locales que fueran comunes a ambos procesos, sin coste para las CCAA.

10 de las 12 CCAA de régimen general que contrataron este servicio para las elecciones del 24 de mayo de 2015 (Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Murcia, Madrid y Asturias) **lo hicieron por procedimiento negociado sin publicidad, invitando a presentar oferta exclusivamente a la empresa ya adjudicataria del servicio con el**

⁴ Para más detalle, véase el Anexo I de la presente Resolución.

Ministerio del Interior es decir, INDRA SISTEMAS⁵. Diversos informes técnicos de distintas Administraciones Autonómicas entendieron que sólo el mismo adjudicatario podía garantizar las condiciones del convenio con la AGE.

2. Acuerdo Marco para las elecciones a celebrar en 2019 y 2020

En julio de 2018, para licitar los servicios de recuentos electorales y difusión de escrutinios provisionales de cara a las elecciones previstas para los años 2019 y 2020, el Ministerio de Interior optó por la figura del Acuerdo Marco⁶.

El presupuesto base de licitación del Acuerdo Marco fue de 32.000.000 €, sin IVA y las empresas debían superar una valoración técnica y una auditoría del Centro Nacional de Inteligencia (**CNI**). El Acuerdo se adjudicó mediante procedimiento abierto.

Se recibieron dos ofertas a precio máximo. INDRA SOLUCIONES tuvo mayor valoración técnica (29,8 sobre 30 máximos frente a la UTE formada por SCYTL y VECTOR, con una puntuación de 23,9). Ambas empresas fueron seleccionadas.

3. Licitaciones convocadas por la AGE para las elecciones generales, locales y al Parlamento Europeo

Las licitaciones convocadas para la prestación de los servicios de recuentos electorales y difusión de escrutinios provisionales en las elecciones convocadas desde el año 2000 por el Ministerio del Interior (elecciones generales, locales y al Parlamento Europeo), cuyo análisis motivó el inicio de la información reservada y las inspecciones realizadas en julio de 2019, han sido los siguientes⁷:

FECHA	ELECCIONES	ADJUDICATARIO
12/03/2000	Elecciones generales	INDRA SISTEMAS
14/03/2004	Elecciones generales	INDRA SISTEMAS

⁵ El art. 170 de la LCSP estipula que: “los contratos que celebren las Administraciones Públicas podrán adjudicarse mediante procedimiento negociado”, apartado d): “cuando, por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado”, y apartado f): por “protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado”.

⁶ A saber, las elecciones autonómicas, locales y al Parlamento Europeo a celebrar conjuntamente el 26 de mayo de 2019 y las elecciones generales previstas para 2020, que al producirse un adelanto electoral se acabaron celebrando el 28 de abril de 2019 -convocándose también en dicha fecha las elecciones autonómicas en Valencia- y que hubieron de ser repetidas en noviembre de 2019 como consecuencia de la fallida investidura del Presidente del Gobierno, tramitándose esta última licitación por procedimiento de emergencia, de conformidad con la Disposición Adicional 7^a de la LOREG.

⁷ Para más detalle, en el Anexo II de la presente resolución se detallan los precios de adjudicación, el procedimiento de licitación y las ofertas descartadas para cada licitación convocada entre los años 2000 y 2019.

09/03/2008	Elecciones generales	INDRA SISTEMAS
07/06/2009	Elecciones al Parlamento Europeo	INDRA SISTEMAS
22/05/2011	Elecciones municipales	INDRA SISTEMAS
20/11/2011	Elecciones generales	INDRA SISTEMAS
25/05/2014	Elecciones al Parlamento Europeo	INDRA SISTEMAS
24/05/2015	Elecciones municipales	INDRA SISTEMAS
20/12/2015	Elecciones generales	UTE (SCYTL y TECNOCOM)
26/06/2016	Elecciones generales	INDRA SISTEMAS
28/04/2019	Elecciones generales	INDRA SOLUCIONES
26/05/2019	Elecciones municipales y al Parlamento Europeo	UTE (SCYTL y VECTOR)
10/11/2019	Elecciones generales	INDRA SOLUCIONES

A. Elecciones generales

A partir del año 2015, coincidiendo con un período de sucesivos adelantos electorales, la competencia en este mercado se hizo más intensa⁸.

Se presentaron ofertas de empresas distintas a INDRA SISTEMAS/SOLUCIONES y el precio de las adjudicatarias decreció de forma muy significativa en los ejercicios 2015 y 2016 aunque se volvió a incrementar en el año 2019.

La licitación del servicio para las elecciones generales de 20 de diciembre de 2015 fue tramitada por procedimiento abierto. Se presentaron ofertas por INDRA SISTEMAS y dos UTEs, una formada por TECNOCOM y SCYTL y la otra formada por BASE 100, ODEC y VECTOR.

Resultó adjudicataria por primera vez la UTE formada por TECNOCOM y SCYTL con una baja del 33% respecto al montante adjudicado en 2011.

En las siguientes elecciones generales (26 de junio de 2016) el Ministerio del Interior convocó un concurso por procedimiento negociado.

Se presentaron dos ofertas: la de la UTE formada por TECNOCOM y SCYTL y la de INDRA SISTEMAS, que resultó adjudicataria con una baja del 74% respecto a la oferta presentada por la misma en la licitación convocada en 2011.

En 2019, con el Acuerdo Marco vigente, INDRA SOLUCIONES fue adjudicataria nuevamente del servicio con una baja del 38,51% sobre el precio máximo de licitación y del 58% respecto al montante adjudicado en el año 2011.

⁸ Se celebraron 4 elecciones generales en un período de 4 años: Elecciones de 20 de diciembre de 2015 (XI Legislatura en el Congreso de los Diputados y en el Senado), de 26 de junio de 2016 (XII Legislatura en el Congreso de los Diputados y en el Senado), de 28 de abril de 2019 (XIII Legislatura en el Congreso de los Diputados y en el Senado) y de 10 de noviembre de 2019 (XIV Legislatura en el Congreso de los Diputados y en el Senado).

Finalmente, para las elecciones generales de noviembre de 2019, el servicio se trató mediante procedimiento de emergencia, adjudicándose directamente a INDRA SOLUCIONES.

B. Elecciones locales y al Parlamento Europeo

En las elecciones locales de 2015, licitado el servicio mediante procedimiento abierto, únicamente concurrió INDRA SISTEMAS, con una baja del 0%.

Hasta la licitación correspondiente a las elecciones de 2019, Indra Sistemas era la única licitadora y los precios de adjudicación se fueron incrementando. En las elecciones de 2019 concurre la UTE formada por SCYTL y VECTOR.

Para las elecciones locales y al Parlamento Europeo de 2019, licitado el servicio mediante Acuerdo Marco, resultó adjudicataria la UTE formada por SCYTL y VECTOR con una baja del 39,6%.

4. Licitaciones convocadas por las administraciones de las CCAA para las elecciones autonómicas

Las licitaciones convocadas para la prestación de los servicios de recuentos electorales y difusión de escrutinios provisionales en elecciones convocadas por las administraciones autonómicas, cuyo análisis motivó el inicio de la información reservada y las inspecciones realizadas en julio de 2019 por parte de la DC, han sido las siguientes⁹:

FECHA	ELECCIONES	ADJUDICATARIO
22/03/2015	Elecciones Andalucía	INDRA SISTEMAS
24/05/2015	Elecciones de Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, La Rioja, Murcia, Madrid y Asturias	INDRA SISTEMAS
	Elecciones de Baleares	INDRA SISTEMAS
	Elecciones de la Comunidad Valenciana y Navarra	INDRA SISTEMAS
27/09/2015	Elecciones de Cataluña	INDRA SISTEMAS
25/09/2016	Elecciones de Galicia	INDRA SISTEMAS
21/12/2017	Elecciones del País Vasco	IBERMÁTICA
02/12/2018	Elecciones de Cataluña	INDRA SISTEMAS
28/04/2019	Elecciones de Andalucía	INDRA SOLUCIONES
26/05/2019	Elecciones de la Comunidad Valenciana	UTE (SCYTL y VECTOR)
	Elecciones de Aragón, Cantabria, Murcia y Asturias	INDRA SOLUCIONES
	Elecciones de Navarra	INDRA SOLUCIONES
	Elecciones de Extremadura, Castilla-La Mancha y Castilla y León	UTE (SCYTL y VECTOR)
	Elecciones de Baleares, Canarias	INDRA SOLUCIONES
	Elecciones de Madrid	INDRA SOLUCIONES
	Elecciones de La Rioja	N/A (Medios propios)
12/07/2020	Elecciones de la Comunidad Valenciana	UTE (SCYTL y VECTOR)
	Elecciones de Galicia	INDRA SOLUCIONES

⁹ Para más detalle, en el Anexo III de la presente resolución se detallan los procedimientos de adjudicación y las ofertas descartadas para cada licitación convocada entre los años 2015 a 2020.

| Elecciones del País Vasco

| N/A (Medios propios)

Entre 2015 y 2018, todas las licitaciones fueron adjudicadas a INDRA SISTEMAS/SOLUCIONES, con la única excepción de la licitación convocada en 2016 por la Administración del País Vasco, adjudicada a IBERMÁTICA.

Asimismo, sólo en tres CCAA se presentaron a la licitación empresas distintas a INDRA SISTEMAS/SOLUCIONES: en el País Vasco, Galicia y Cataluña.

A partir de 2019 INDRA SOLUCIONES ya no es adjudicataria en 4 de los 12 contratos que realizan las CCAA que convocan elecciones y licitan el servicio. En las CCAA de Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Valencia, INDRA SOLUCIONES no llegó a presentar oferta.

A. Elecciones autonómicas de 24 de mayo de 2015

El 24 de mayo de 2015 se celebraron elecciones autonómicas en las 12 CCAA de régimen general, así como elecciones locales en toda España.

Las 12 licitaciones convocadas por las Administraciones de las CCAA de Asturias, Aragón, Cantabria, Canarias, Valencia, Extremadura, Islas Baleares, Madrid, Murcia, Navarra, Castilla-La Mancha y Castilla-León fueron adjudicadas a INDRA SISTEMAS, con bajas nulas o prácticamente inexistentes respecto a los precios máximos de licitación en todas ellas menos en Baleares (con un descuento del 40%). Baleares es la única Comunidad Autónoma que no licitó por procedimiento negociado sin publicidad por el que se invitaba solamente a INDRA SISTEMAS a presentar oferta.

El resto administraciones autonómicas entendían que el adjudicatario del servicio debía ser la misma empresa ya adjudicataria del servicio con el Ministerio del Interior al ser INDRA la única operadora que técnicamente podía proporcionar el servicio requerido, al disponer del sistema de MAEs y tener suscrito un convenio específico en materia de gestión electoral con el Ministerio del Interior.

El uso de tal infraestructura conllevaba un ahorro de costes. Incluso en el caso de la licitación de la Comunidad Autónoma de Madrid, expresamente se incluía en el convenio firmado con la AGE el compromiso explícito de dicha Comunidad Autónoma para que: “[...] el adjudicatario del contrato de difusión de resultados provisionales del proceso autonómico sea el mismo que el adjudicatario en las elecciones locales”.

Navarra tramitó la contratación por procedimiento abierto pero al quedar desierto realizó un negociado sin publicidad e invitó solo a INDRA SISTEMAS que fue adjudicataria “[...] por ser la misma adjudicataria del Estado y por tanto la única

que podía garantizar las condiciones del convenio específico de colaboración en relación a la utilización de recursos compartidos”.

En la Comunidad Valenciana acabaría ocurriendo lo mismo.

En definitiva, de las 12 CCAA de régimen general solo Baleares trató finalmente la licitación por procedimiento abierto que no quedó desierto y aunque no se presentó más empresas que INDRA SISTEMAS, ofertó con una baja significativa, del 40%.

B. Elecciones autonómicas de 26 de mayo de 2019

En las elecciones autonómicas celebradas el 26 de mayo de 2019, de los 12 procedimientos de contratación convocados, 7 fueron tramitados por procedimiento abierto (Asturias, Aragón, Cantabria, Canarias, Valencia, Baleares y Madrid) y 5 por procedimiento negociado sin publicidad (Extremadura, Murcia, Navarra, Castilla-La Mancha y Castilla y León).

En 10 de estos 12 procedimientos de contratación convocados sólo se presentó una oferta.

En los procedimientos negociados, a excepción de la Comunidad Autónoma de Extremadura (con una baja del 24%), las bajas realizadas son prácticamente nulas, menos del 1% la mayor parte, presentándose tan solo una oferta en todas ellas, a excepción del caso de Navarra.

Sin embargo, en los procedimientos abiertos, las bajas en las ofertas de algunas de las licitaciones fueron más significativas, como fue el caso de las CCAA de Baleares (23%), Canarias (34,7%), Madrid (19,2%) y Valencia (35,6%).

De estas licitaciones, 4 se adjudicaron a la UTE formada por SCYTL y VECTOR (en las CCAA de Valencia, Extremadura, Castilla-La Mancha y Castilla y León), y se no presentó ninguna otra empresa.

En las restantes 8 licitaciones resultó adjudicataria INDRA (en las CCAA de Asturias, Aragón, Cantabria, Canarias, Islas Baleares, Murcia, Madrid y Navarra), que fue la única que presentó oferta en todas ellas menos en Madrid y Navarra, donde compitió con la UTE formada por SCYTL y VECTOR.

C. Elecciones autonómicas de Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco

En las 4 CCAA consideradas históricas por su forma de acceso a la autonomía - elecciones de 2015 en Cataluña y Andalucía; 2016 en Galicia y País Vasco; 2017 en Cataluña y 2018 en Andalucía- existen más empresas que se presentan a las licitaciones y mayores bajas en las ofertas económicas presentadas.

En las elecciones andaluzas de marzo de 2015, el servicio se licitó por procedimiento negociado sin publicidad. Aunque se invitó a varias empresas,

finalmente concurrió solamente INDRA SISTEMAS, que presentó una baja del 1%. En las elecciones de 2018, el procedimiento pasó a ser abierto, y aunque igualmente solo se presentó INDRA, presentó una oferta con una baja del 20,3% respecto al presupuesto de licitación.

En las elecciones catalanas de septiembre de 2015, el servicio se licita mediante procedimiento negociado sin publicidad, al que concurren 3 empresas: INDRA SISTEMAS, SCYTL y ODEC. Fue adjudicado a INDRA SISTEMAS, por un importe con una baja del 42,7% sobre el presupuesto base de licitación. En las elecciones anticipadas de diciembre de 2017, la licitación se tramitó por procedimiento de emergencia, con un precio de adjudicación que fue aceptado por INDRA SISTEMAS, sin ofertar baja.

En las elecciones gallegas de 25 de septiembre de 2016, la contratación se tramitó por procedimiento negociado sin publicidad, siendo 4 los invitados a presentarse, aunque finalmente solo se presentaron 2 ofertas: la de INDRA SISTEMAS y de la UTE formada por ODEC, BASE100 y VECTOR. Fue adjudicada a INDRA SISTEMAS, con una baja del 30,7% sobre el presupuesto de licitación. Las siguientes elecciones en esa Comunidad, previstas para el 5 de abril de 2020, fueron pospuestas al 12 de julio de 2020, adjudicándose el servicio a INDRA.

Para las elecciones al Parlamento Vasco, celebradas también el 25 de septiembre de 2016, la contratación se tramitó por procedimiento negociado sin publicidad, pero con ofertas de varias empresas (la UTE de SCYTL y TECNOCOM, IBERMATICA e INDRA SISTEMAS). El contrato se adjudicó a IBERMÁTICA con una baja del 44,3%.

Las siguientes elecciones se iban a celebrar el 5 de abril de 2020, pero fueron retrasadas por idéntico motivo y a la misma fecha de 12 de julio de 2020. Se encargó el recuento electoral y la difusión de los escrutinios provisionales al medio propio del Gobierno Vasco (EJIE).

D. Participación de INDRA SOLUCIONES en las elecciones autonómicas de 26 de mayo de 2019

INDRA SOLUCIONES no presentó oferta en 4 licitaciones¹⁰.

¹⁰ Al respecto, cabe recordar que INDRA no presentó oferta para las elecciones de Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Comunidad Valenciana.

En las CCAA de Castilla-La Mancha y Castilla y León, la licitación se trató por procedimiento negociado sin publicidad y se invitó sólo a la UTE SCYTL-VECTOR.¹¹.

En las CCAA de Extremadura y Valencia una condición técnica de los pliegos - la imposibilidad técnica por requerimiento de compartir infraestructuras- motivó que INDRA no presentara oferta¹².

En el caso de la Junta de Extremadura se licitó el contrato por procedimiento negociado y se invitó a INDRA y a la UTE SCYTL-VECTOR a presentar ofertas, dado que éstas habían superado las auditorías y verificaciones exigidas para ser adjudicatarias provisionales del Acuerdo Marco del Ministerio del Interior¹³.

INDRA mostró su interés en presentar oferta y planteó consultas al órgano de contratación sobre si se permitía compartir recursos con otros organismos electorales, distintos de la Administración General del Estado que tuvieran elecciones concurrentes en la misma jornada electoral. La respuesta fue que el pliego sólo contemplaba compartir recursos con la AGE¹⁴. Por ese motivo INDRA finalmente no presentó oferta a la licitación, que fue adjudicada a la UTE SCYTL-VECTOR.

En Valencia, el contrato se trató por procedimiento abierto, repitiéndose por INDRA SOLUCIONES la misma consulta y también la misma respuesta del órgano de contratación, en este caso, valenciano, indicando que “el pliego sólo contempla compartir recursos con la Administración General del Estado”¹⁵.

No obstante, antes de que se hubiera comunicado la propuesta de adjudicación a la UTE SCUTL-VECTOR, la Generalitat Valenciana decidió adelantar las elecciones autonómicas, haciéndolas coincidir con las elecciones generales (28 de abril), para las cuales ya había resultado adjudicataria INDRA SOLUCIONES, requiriendo a esta empresa a que presentara oferta para el escrutinio de las elecciones a Cortes Valencianas¹⁶.

¹¹ INFORME-PROPIUESTA DE INICIO DE EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN aportado por Castilla y León (folio 680) y Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares aportado por Castilla-La Mancha (folio 3724) en contestación a los requerimientos de información realizados.

¹² Información aportada por INDRA en contestación al requerimiento de información realizado (folio 838).

¹³ Información aportada por Extremadura en contestación al requerimiento de información realizado (folios 837 y 838)

¹⁴ Anexo 9.1 «Extremadura - Exclusión licitación», aportado por INDRA (folio 403).

¹⁵ Anexo 6.1 «Valencia - Exclusión licitación», aportado por INDRA (folio 353).

¹⁶ Anexo 6.2 «Valencia – Requerimiento oferta», aportado por INDRA (folio 355).

El 6 de marzo de 2019 INDRA SOLUCIONES solicitó al Ministerio de Interior autorización para compartir el uso de dispositivos móviles para la transmisión de los datos correspondientes a las elecciones valencianas, así como para la compartición de infraestructuras y sistemas de comunicación necesarios para el tratamiento de la información de dichas elecciones, autorizando el Ministerio del Interior la compartición para las elecciones autonómicas y generales¹⁷.

Sin embargo, INDRA decidió no atender el requerimiento de la Generalitat para que presentara oferta “ya que se entendió, con rotundidad y estricto examen de la legalidad contractual, que el mismo aparentaba tener carencia de base legal suficiente, al no haberse anulado y, por tanto, seguir vigente, el procedimiento anterior de adjudicación a la UTE, según la única oferta presentada al procedimiento inicial.”

En correo electrónico interno de INDRA de 6 de marzo de 2019, la asesoría jurídica de INDRA manifestó que¹⁸:

“Se hace difícil entender que habiendo manifestado su interés la UTE [...] la GVA [Generalitat Valenciana] desista del procedimiento y adjudique a quien no ofertó, por mucho que ese mismo día este vaya a realizar las elecciones generales y ello además obviando a la UTE”.

Efectivamente, la Abogacía General de la Generalitat llegó a la misma conclusión de falta de fundamento legal suficiente para anular el proceso de licitación que estaba en marcha, pese al cambio de fechas de celebración del proceso electoral, declarando válido el acto de licitación anterior y adjudicando el servicio a la UTE SCYTL-VECTOR¹⁹.

E. Participación de la UTE SCYTL-VECTOR en las elecciones autonómicas de 26 de mayo de 2019

SCYTL y VECTOR no presentaron oferta en las CCAA de Asturias, Aragón, Cantabria, Canarias, Islas Baleares y Murcia.

VECTOR indica como justificación que “tuvo en cuenta, principalmente, la acumulación de varios procesos en simultáneo o en un corto espacio de tiempo, sus propias posibilidades materiales y humanas y la rentabilidad de cada una de

¹⁷ Anexo 6.3 «Valencia – Solicitud y autorización MIR», aportado por INDRA (folio 356).

¹⁸ Correo electrónico interno de INDRA, asunto: «RE: Oferta C. Valenciana», de 6 de marzo de 2019 (folio 358), aportado por INDRA.

¹⁹ Anexo 6.5 «Valencia – Resolución adjudicación UTE», aportado por INDRA (folios 359 a 364).

*ellas en función el esfuerzo necesario y las posibilidades de cumplimiento*²⁰. Estas explicaciones se corroboran por la información recabada en la inspección de SCYTL, en un correo electrónico remitido el 20 de noviembre de 2018 por SCYTL a VECTOR y ODEC, antes de la licitación por parte de las CCAA de régimen general y el Ministerio de Interior²¹ para la convocatorio de elecciones de 26 de mayo de 2019:

[...] nos obliga a pensar bien la estrategia comercial. Si queremos seguir presentándonos al grande, hay que ver si nos presentamos a las CCAA (y a cuáles), con el riesgo de "morir de éxito". Otra opción es renunciar a la grande y presentarnos a 3-4-5 CCAA.

También se confirma en el correo electrónico interno de SCYTL de 27 de noviembre de 2018, al irse publicando las primeras licitaciones²²:

"Lástima que no podamos ir a coger todas las CCAA."

En el correo interno de SCYTL también de 27 de noviembre de 2018, al comunicársele la condición de adjudicatario en el Acuerdo Marco con el Ministerio de Interior²³:

"No tenemos capacidad para seguirle el juego a INDRA ir a por las 2 grandes (ó 3 si hay adelanto) EU [Unión Europea] y MCPLS [Municipales] y las CCAA (13)."

Se reitera en el correo electrónico remitido el 22 de enero de 2019 por SCYTL a VECTOR y BASE100, cuando se van adjudicando los primeros contratos²⁴:

"Madrid se decide este lunes y dependiendo del resultado nos podríamos plantear ir a otra grande."

²⁰ Información aportada por VECTOR en contestación al requerimiento de información realizado (folio 13150).

²¹ Correo electrónico remitido el 20 de noviembre de 2018 por SCYTL a VECTOR y ODEC, asunto «Elecciones Autonómicas» (folio 17394), recabado en la inspección de SCYTL.

²² Correo electrónico interno de SCYTL, asunto «Re Asturias - Anuncio Previo», de 27 de noviembre de 2018 (folio 17402), recabado en la inspección de SCYTL.

²³ Correo electrónico interno de SCYTL, asunto «Re Confirmation of Frame Work Agreement Ministry of Interior», de 27 de noviembre de 2018 (folio 17404), recabado en la inspección de SCYTL.

²⁴ Correo electrónico de 22 de enero de 2019 remitido por SCYTL a VECTOR y BASE100, asunto «Re Resumen CCAAs» (folio 17452), recabado en la inspección de SCYTL.

Se confirma una vez más en el correo electrónico interno de SCYTL de 16 de febrero de 2019, en relación con la próxima convocatoria para las elecciones generales de abril 2019²⁵:

“Antes que aceptar y pegarnos una hostia en los 2 proyectos, casi prefiero no presentar la adscripción de medios. Nos echarían del AM [Acuerdo Marco] para 4 años, pero la alternativa creo que es mucho peor... Nos cargamos la reputación de la compañía.”

Finalmente, en relación con las ofertas de SCYTL y VECTOR en Asturias, Murcia, Cantabria y Aragón, con bajas económicas muy limitadas, INDRA SOLUCIONES señala que dichas ofertas respondían a la suposición de que la citada UTE²⁶: “[...] daba síntomas de su incapacidad para atender a muchos procesos electorales simultáneos”.

F. Interés de SCYTL de contactar a INDRA SOLUCIONES

El 19 de junio de 2018, SCYTL valoró internamente ponerse en contacto con INDRA cuando el Ministerio de Interior estaba seleccionando los adjudicatarios potenciales de los contratos de recuentos electorales previstos para los dos años siguientes (2019 y 2020), es decir, para las elecciones generales, municipales y al Parlamento Europeo²⁷:

“Por qué no hablamos con INDRA directamente?”

En un correo electrónico interno de SCYTL de 26 de julio de 2018 -tras publicarse el 23 de julio de 2018 en el BOE el anuncio de licitación del Acuerdo Marco²⁸- se constata que SCYTL está valorando presentarse al Acuerdo Marco, pudiendo competir también para las elecciones locales y al Parlamento Europeo²⁹:

“A Indra ni mu. Hasta que no decidamos lo que hacemos [...] Preferimos el elemento sorpresa si acabamos presentándonos. No despertemos al león”

²⁵ Correo electrónico interno de SCYTL, asunto: «Re: Cronograma con Generales», de 6 de febrero de 2019 (folio 17509), recabado en la inspección de SCYTL.

²⁶ Información aportada por INDRA (folio 403).

²⁷ Correo electrónico interno de SCYTL, asunto: «Re Contactos Eltec», de 19 de junio de 2018 (folio 17325), recabado en la inspección de SCYTL.

²⁸ Anuncio Contratación del Sector Público, Expediente: AM/ESCRUTINIO PROVISIONAL/01/2018, aportado por el Ministerio de Interior en contestación al requerimiento de información realizado (folio 8940).

²⁹ Correo electrónico interno de SCYTL, asunto: «Re: Spain RC presentation», de 26 de julio de 2018 (folio 17329), recabado en la inspección de SCYTL.

En otro correo electrónico interno de SCYTL de 29 de octubre de 2018 SCYTL sigue interesado en contactar con INDRA³⁰:

“[General Manager para Europa de SCYT] m’ha trucat avui per preguntar-me si tenia alguna forma d’arribar a Indra. Li he dit que la setmana passada [dato personal] ens havia contactat dient que podia arribar al [Directivo de INDRA]. El que vol el (General Manager para Europa de SCYT) es veure si podem reunir-nos amb Indra per arribar a algún tipus d’acord ja que creu que no tenen capacitat per fer tots els projectes de les municipals (a les darreres ja van tenir problemes). M’ha dit que t’ho comentara pero volia veure si jo conservava algun contacte per arribar a Indra”³¹.

La Directora General de SCTYL contactó antes del ciclo de elecciones generales y autonómicas de 2019 con un ex Directivo de INDRA, que fue el Responsable de la Unidad de Procesos Electorales de INDRA entre enero 2015 y octubre 2017.

En un correo electrónico interno de SCYTL de 5 de diciembre de 2018 -antes de que el Ministerio de Interior enviase invitación a presentar ofertas para las elecciones locales y al Parlamento Europeo y para las elecciones generales³²- SCYTL sopesó la posibilidad de contar con la experiencia del que fuera directivo de INDRA, trasladando la valoración realizada por éste³³:

“Ayer estuve con [ex directivo de INDRA], a ver si nos ayuda con HGC. Aproveché para preguntarle por las españolas, me dijo que estamos locos si pensamos ir, nos destrozarán y también nuestra reputación. Me comenta que la estrategia es coger alguna CCAA y también hablar con Indra para que no reviente los precios. Es algo que hemos de mirar, quizás no estaría mal que hablaras con él, tiene muchísima experiencia y puede ayudarnos.”

³⁰ Correo electrónico interno de SCYTL de 29 de octubre de 2018 (folio 17392), recabado en la inspección de SCYTL.

³¹ “[General Manager para Europa de SCYT] me ha llamado hoy para preguntarme si tenía alguna forma de llegar a Indra. Le he dicho que la semana pasada [dato personal] nos había contactado diciendo que podía llegar al [Directivo de INDRA]. Lo que quiere el (General Manager para Europa de SCYT) es ver si podemos reunirnos con Indra para llegar a algún tipo de acuerdo ya que cree que no tenemos capacidad para hacer todos los proyectos de las municipales (en las últimas ya tuvimos problemas). Me ha dicho que te lo comentara, pero quería ver si yo conservaba algún contacto para llegar a Indra”

³² INVITACIÓN DE PARTICIPACIÓN EN EL EXPEDIENTE ECG/14/2019, aportado por el Ministerio de Interior en contestación al requerimiento de información realizado (folios 9393 a 9397 y 9413 a 9417).

³³ Correo electrónico interno de SCYTL, asunto: «Re: Españolas», de 5 de diciembre de 2018 (folio 17408), recabado en la inspección de SCYTL.

En otro correo electrónico interno de SCYTL de 12 de diciembre de 2018 se constata que se sigue hablando con el que fuera hasta octubre de 2017 el Responsable de la Unidad de Procesos Electorales de INDRA³⁴:

*[...] hablé con [ex directivo de INDRA] pero **de momento no se siente cómodo hablando con nosotros** sobre la oportunidad de las españolas ni de las CCAA, ya que **todavía no hemos alcanzado un acuerdo**. Estoy intentando avanzar lo más rápido posible para poder tenerlo dispuesto la próxima semana, pero lo veo difícil. Por otro lado, me comenta (como ya lo hizo) que quizás la manera de plantearlo es mediante acuerdo con Indra, aquí la verdad me pierdo. Le he pedido que reflexione sobre la posible reunión la próxima semana, esperemos que lo haga. Os mantengo informados.*

En un correo interno de SCYTL de 5 de marzo de 2019, entre los máximos directivos de SCYTL (General Manager Europe, su Directora General y el Consejero Delegado) se sigue contemplando la posibilidad de contactar con INDRA³⁵:

[...] Creo que hemos jugado muy bien nuestras cartas tanto en las municipales (donde les hemos cogido por sorpresa) como en las generales (donde hemos hecho ver que íbamos a por todas y los hemos 'desangrado'). Enhорabuena a todos por como lo habéis gestionado.

De todos modos, creo que deberíamos estudiar entrar con Indra en una relación más constructiva que sea un win-win para ambas empresas".

El 12 de marzo de 2019 un correo interno de SCYTL prueba que el interés previo en contactar con INDRA, ya no se plantea internamente por SCYTL, ni si quiera para la creación de una UTE en Italia, considerando dicha colaboración inviable por la animadversión entre estas empresas³⁶:

"The CEO of INFORDATA, the partner I want to use here in Italy told me he knows the NR 1 Guy of Indra in ROME. According to him (Indra is not involved in any electoral activity in Italy) wouldn't be bad to think about them as a part of a possible UTE in Italy. He

³⁴ Correo electrónico interno de SCYTL, de 12 de diciembre de 2018 (folio 17414), recabado en la inspección de SCYTL.

³⁵ Correo electrónico interno de SCYTL, asunto: «Re: Min Interior», de 5 de marzo de 2019 (folio 17889), recabado en la inspección de SCYTL.

³⁶ Correo electrónico interno de SCYTL, asunto: «RE: INDRA», de 12 de marzo de 2019 (folio 17915), recabado en la inspección de SCYTL.

said he would be helpful for us to talk with them. What do you think?"

"As soon as you put them in the game they will use you until they tell you "bye bye" Indra right now hates us as far as I know. And in the past they did a bye bye to Scytl already. I am always open to work with competitors if they are fair, my door is not closed. But right now, for what I heard, they are very upset with us because of Spain..."³⁷

G. Concurrencia en licitaciones entre INDRA y las UTEs competidoras

Los días 26 y 27 de noviembre de 2018 ODEC, SCYTL y VECTOR intercambian correos electrónicos en relación con la publicación del anuncio de información previa del contrato de la Comunidad Autónoma de Asturias³⁸. El valor estimado fue de 789.511,69€³⁹:

"750K !!!"

"Lástima que no podamos ir a coger todas las CCAA, porque con estos precios, casi nos ganaríamos más que con el contrato del MIR [Ministerio del Interior]."

"Ciento, ganaríamos más y con menos "follón" técnico y logístico que en unas municipales. De todas formas, no se adjudicarán a esos precios porque Indra va a apretar para llevárselo todo, pero tenemos más posibilidades al ir todo unido que si fueran sueltas, donde INDRA no deja pasar ni media."

El de 15 de febrero de 2019 consta un correo electrónico remitido por SCYTL a VECTOR y ODEC, preparando las ofertas económicas para las elecciones generales de abril 2019, con una oferta económica por el precio máximo de licitación, esperando no resultar adjudicataria, pues le resultaba inviable hacerse cargo de todos los procesos electorales, pese a la ventaja comparativa que le

³⁷ *"El CEO de INFORDATA, el socio que quiero utilizar aquí en Italia, me dijo que conoce al [número 1] de Indra en ROMA. Según él (Indra no está involucrado en ninguna actividad electoral en Italia) no estaría mal pensar en ellos como parte de una posible UTE en Italia. Dijo que nos ayudaría a hablar con ellos. ¿Qué opinas?"*

"Tan pronto como los pongas en el juego, te usarán hasta que te digan "adiós", Indra ahora mismo nos odia hasta donde yo sé. Y en el pasado ya se despidieron de Scytl. Siempre estoy abierto a trabajar con competidores si son justos, mi puerta no está cerrada. Pero ahora mismo, por lo que escuché, están muy molestos con nosotros por España."

³⁸ Correos electrónicos de ODEC, SCYTL y VECTOR, asunto: «Re Asturias - Anuncio Previo», de 26 y 27 de noviembre de 2018 (folio 17402), recabados en la inspección de SCYTL.

³⁹ Información aportada por la Comunidad Autónoma de Asturias en contestación al requerimiento realizado (folio 1476).

concedía ser adjudicataria del contrato para las elecciones locales y al Parlamento Europeo⁴⁰:

“[...] otro riesgo que se me olvidaba: que Indra no presente oferta, esperando que nos demos el hostión padre. Aunque se come la multa, puede pensar que por 100k se carga a la competencia. Aunque sinceramente, esto último no lo veo, porque quedarían fatal delante del MIR [Ministerio del Interior].”

El 16 de febrero de 2019, al conocerse la adjudicación de la licitación convocada en la Comunidad Autónoma de Aragón a favor de INDRA SOLUCIONES, que ya había resultado adjudicataria de los contratos de las licitaciones convocadas por las CCAA de Asturias y Madrid (mientras que la UTE lo era de las CCAA de Castilla y León, Castilla-La Mancha y Valencia), consta el correo electrónico remitido por SCYTL a VECTOR y ODEC el 16 de febrero de 2019, así como el correo electrónico interno de SCYTL de días después, de 19 de febrero de 2019:

*“Viendo esto, Indra no está jugando a q nos muramos de éxito”⁴¹.
“Aragón es para indra, es oficial. Creo q es muy bueno leer el informe de valoración, para ver cómo está concurriendo. Con un descuento del 10%, vemos tb la oferta económica”⁴².*

En correos electrónicos internos entre los máximos directivos de SCYTL (General Manager Europe, su Directora General y el Consejero Delegado) de 27 de febrero y 4 y 5 de marzo de 2019, al conocerse la oferta económica del contrato del Ministerio del Interior para las elecciones generales de abril 2019, en la que la UTE presentó oferta por el precio máximo (10 millones €) e INDRA presentó una oferta con una baja del 38,5% respecto al precio de licitación (6.149.000€), se valoró así por SCYTL⁴³:

*“[...] Al final sabemos a qué precio fue Indra al concurso de las Generales?
“INDRA fue a (SIN IVA): **€6,100,000**. Acojonados pensaban que íbamos a por ello. Les estaba cayendo la del pulpo internamente. Me han dicho que nos quieren meter en la cárcel. Mas viendo nuestro precio. Nos odian, literalmente.*

⁴⁰ Correo electrónico de SCYTL a VECTOR y ODEC, asunto: «Re: Decisión sobre las Generales», de 15 de febrero de 2019 (folio 17494), recabado en la inspección de SCYTL.

⁴¹ Correo electrónico de SCYTL a VECTOR y ODEC, asunto: «Re: Decisión sobre las Generales», de 16 de febrero de 2019 (folio 17492), recabado en la inspección de SCYTL.

⁴² Anexo «Resumen CCAA» al correo electrónico interno de SCYTL, asunto: «RE Licitación generales Abril», de 19 de febrero de 2019 (folio 17518), recabado en la inspección de SCYTL.

⁴³ Correos electrónicos interno de SCYTL, asunto: «Re: Min Interior», de 27 de febrero y 4 y 5 de marzo de 2019 (folios 17889 a 17891), recabados en la inspección de SCYTL.

Jugada Maestra gracias a todo/as”

“[...] es una competición. Y las de dos son a muerte pq ponen en evidencia. A ver que Indra es una empresa de 1,5B de capitalización y 40,000 empleados. Nosotros somos 200 pollitos y el mercado ahora ya sabe q es Scytl quien está organizando las UTEs.

Para q te hagas una idea en 2015 la acción bajo 4% en bolsa cuando se anunció q perdieron contra Tecnocom-Scytl, hasta el ceo recibió un toque [...] q le hizo comprar literalmente el negocio a 4M. Nosotros fuimos a 6.5M por lo tanto se han puesto muy mucho las pilas en su ejercicio de precios ahora yendo a 6,15M para batir a Scytl-Vector”.

En esas mismas fechas, consta el correo electrónico interno de 5 de marzo de 2019 de INDRA analizando la situación en esos momentos⁴⁴:

“SITUACIÓN ACTUAL CCAA: Adjudicadas (6,5 M€): Madrid (1,5 M€), Asturias (0,8 M€), Aragón (0,9 M€), Cantabria (0,6 M€), Baleares (0,65 M€), Álava (0,39 M€) y Canarias (1,26)
(Adjunto resumen detallado de situación de licitaciones de las CCAA al final del correo).

El próximo martes día 5 de marzo se debe presentar la oferta para las Elecciones Autonómicas de Murcia. Os informo de los planteamientos que estamos realizando para que me deis vuestra autorización a la presentación de la oferta. Estoy a vuestra disposición para cualquier aclaración.

Murcia:

Importe base de licitación 2019: 0,825 M€ Importe 2015: 0,7 M€
[...]

Cambios de alcance 2019: Ninguno. Alcance similar al 2015.

Valoración: 50% técnica y 50% económica.

Información del cliente: A través de las preguntas contestadas públicamente aceptan planteamientos de desarrollo de soluciones independientemente de las del Ministerio y compartidas con otras comunidades.

Planteamiento:

(...) · Racional:

o No tenemos información de si se presenta la competencia o no. Entendemos que es poco probable que se presenten ya que no han realizado ninguna pregunta aclaratoria a los pliegos.

o El peso de la oferta técnica, en caso de que la competencia oferte importes más bajos, podría compensar los mayores descuentos realizados por la competencia.

⁴⁴ Correo electrónico interno de IDRA, asunto « Elecciones Autonómica / Murcia », de 5 de marzo de 2019 (folios 18556 y 18557), recabado en la inspección de INDRA.

Resumen licitaciones Comunidades Autónomas:

Adjudicadas a Minsait (6,5 M€): Madrid (1,5 M€), Asturias (0,8 M€), Aragón (0,9 M€), Cantabria (0,6 M€), Baleares (0,65 M€), Álava (0,39 M€) y Canarias (1,26)

En curso: Murcia y Navarra

Adjudicación a competencia: Extremadura. No presentamos oferta porque ligaban la infraestructura a la del Ministerio.

Pendientes: Castilla-La Mancha, Castilla-León

Otros. Valencia. Posible adelanto de elecciones. En caso de adelanto pasarían a 28 A y serían realizadas por Indra mediante adjudicación directa. El próximo lunes 4 de marzo tendremos reunión al respecto en la Comunidad Valenciana [...].

Días después el contenido de este correo electrónico se actualiza, remitiéndose internamente entre directivos de INDRA la información relativa a la convocatoria de la licitación en la Comunidad Autónoma de Navarra⁴⁵:

[...] te adjunto la ficha de Navarra que le preparé a [dato personal]. Te actualizo lo que ha pasado desde entonces, finalmente la competencia se presentó a precio máximo (590.000€) y con el descuento inferior el 1% que hicimos nos la adjudicaron el 12 de marzo por precio.

NAVARRA:

Importe base de licitación 2019: 590.000 € Importe de adjudicación 2015: 408.680 € [...] Cambios de alcance 2019: Ninguno. Alcance similar al 2015.

Nota 1. La licitación fue lanzada en primera instancia mediante procedimiento negociado sin publicidad y quedó desierta. Se ha iniciado un procedimiento negociado sin convocatoria de licitación ni concurrencia con un incremento del presupuesto y diversos recortes de alcance. El presupuesto inicial era 520.661 €.

Valoración: 100% económica.

Información del cliente: A través de las preguntas contestadas a través de correo electrónico durante la primera licitación, el cliente acepta la posibilidad de compartir infraestructuras con otras comunidades autónomas.

Planteamiento:

[...]

Racional:

o Desconocemos si se va a presentar competencia. Durante la primera licitación realizaron preguntas pero luego no hicieron oferta. Disponemos de información oficial de que han manifestado al cliente que podrían estar interesados en ofertar tras el recorte de alcances de ésta segunda convocatoria.

⁴⁵ Correo electrónico interno de INDRA, asunto « Elecciones Autonómica / Murcia y Navarra », de 19 de marzo de 2019 (folios 18555 y 18556), recabado en la inspección de INDRA.

o En procesos electorales anteriores, la competencia resultó adjudicataria y el cliente tuvo numerosos problemas con ellos, por lo que no son muy receptivos a adjudicarles [...].

Asimismo, constan correos electrónicos internos remitidos por INDRA al conocerse la adjudicación de Valencia a favor de la UTE de SCYTL y VECTOR⁴⁶:

"He subido a la red la resolución de adjudicación de Valencia a la UTE Scytl-VECTOR. Me temo que se lo llevan ellos..."
"WHAAAAAAAAAAAAAAAT?????"

En la inspección de INDRA se recabó documentación procedente del Comité de Ofertas de Procesos Electorales de dicha empresa, en particular un informe sobre la licitación abierta de tramitación ordinaria del servicio para recogida, procesamiento, difusión y publicación de los resultados de las elecciones al Parlamento de Andalucía de 2018, por un importe máximo de licitación de 3,524 millones € (IVA no incluido)⁴⁷:

"Madrid, 29 de agosto de 2018
[...]
Competencia
• **Vector ICT + ODEC:** *Han declarado su intención de presentar oferta.*
• **Scytl:** *Se desconoce su posición.*

Ninguna otra empresa presentó oferta en esta licitación convocada en Andalucía. INDRA fue adjudicataria con una oferta económica de 2.808.615,42 €⁴⁸. Ello supuso una baja del 20% respecto del precio de licitación, lo que parece indicar que ignoraba ser la única empresa ofertante.

Esa situación se mantiene en la licitación convocada posteriormente por la Comunidad Autónoma de Madrid, como se constata en los correos electrónicos intercambiados el 16 de enero de 2019 entre SCYTL, VECTOR y ODEC, manifestando sus dudas sobre la autoría de las consultas planteadas en dicha licitación⁴⁹:

"Buenos días, os paso la relación de dudas que se han presentado a Madrid. De momento las nuestras no están contestadas.

⁴⁶ Correo electrónico interno de INDRA, asunto: «RE: Valencia19», de 13 de marzo de 2019 (folio 18237), recabado en la inspección de INDRA.

⁴⁷ Información recabada en la inspección de INDRA (folios 18463 a 18467).

⁴⁸ Información aportada por la Comunidad Autónoma de Andalucía al requerimiento realizado (folios 11767 a 11769).

⁴⁹ Correos electrónicos entre SCYTL, VECTOR y ODEC, asunto: «Re: dudas realizadas a Madrid», de 16 de enero de 2019 (folios 17446 a 17448), recabados en la inspección de SCYTL.

[...] c. La tercera mosquea ... me da que es ibermática, que tiene las de país vasco ... o indra claro [...].

“[...] Sobre la tercera, creo que no puede ser Ibermática porque el 26 de mayo no hay elecciones en el País Vasco”.

“Entonces deberá ser Indra.”

En este caso, fue INDRA SOLUCIONES la empresa que formuló la consulta⁵⁰.

En todo caso, a la vista de la respuesta dada a dicha consulta por la Comunidad Autónoma de Madrid y a que otras CCAA, como la de Aragón⁵¹, siguieron la misma interpretación dada por la Comunidad Autónoma de Madrid, permitiendo compartir infraestructuras con otras CCAA, no sólo con el Ministerio de Interior, en los citados correos electrónicos intercambiados el 16 de enero de 2019 entre las empresas SCYTL, VECTOR y ODEC, se concluye que INDRA SOLUCIONES presentará oferta en todas las licitaciones que se convoquen⁵²:

“Pues está claro: Indra va a ir a por todas las CCAA, haciendo su modelo de costes en base a que compartirá los recursos.

No sé si esto hace que nos replanteemos el precio para Madrid [...]”.

“[...] Indra va a por todas las CCAA, pero no creo que lo consiga, aunque seguro que pillarán muchas.

Desde mi punto de vista, no deberíamos cambiar de estrategia, por el momento. Por otro lado, esto abre el mercado para el Futuro. Seguimos...”.

En un correo electrónico interno de SCYTL de 16 de febrero de 2019, valorando sus opciones de resultar adjudicataria del contrato del Ministerio del Interior para las elecciones generales de abril 2019, en la que se presentó en UTE con una oferta por el precio máximo de licitación, con la intención de no resultar adjudicataria, teniendo en cuenta su capacidad para hacer frente a elecciones generales, más locales y al Parlamento Europeo, y explícitamente reconoce valorar distintos escenarios, en función de la oferta que finalmente presente INDRA:

“Sí, nuestra única esperanza es que Indra presente menos de 10M. Si presenta por 10, y tenemos la mala suerte de que en el desempate nos adjudiquen, pues valoremos.”

⁵⁰ Así lo ha confirmado INDRA en la información aportada en este expediente (folio 268) y en la información aportada por la Comunidad Autónoma de Madrid en contestación al requerimiento de información efectuado, relativa al expediente de contratación ECON/000283/2018 (folios 1763 y 1764).

⁵¹ Pliego de Prescripciones Técnicas aportado por la Comunidad Autónoma de Aragón tras requerimiento de información realizado (folio 4001).

⁵² Correos electrónicos entre SCYTL, VECTOR y ODEC, asunto: «Re: dudas realizadas a Madrid», de 16 de enero de 2019 (folios 17445 y 17446), recabados en la inspección de SCYTL.

V.FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO- Competencia para resolver y objeto y propuesta de la DC

Corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC resolver los procedimientos sancionadores en aplicación de la LDC en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia⁵³.

El artículo 49.1 de la LDC dispone que la DC incoará expediente sancionador cuando observe indicios racionales de la existencia de conductas prohibidas en los artículos 1, 2 y 3 de la misma Ley. El párrafo 3 añade que el Consejo, a propuesta de la DC, acordará no incoar procedimiento sancionador y, en consecuencia, el archivo de las actuaciones realizadas, cuando considere que no hay indicios de infracción.

En su informe de 27 de noviembre de 2020 la DC propuso a esta Sala la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones ya que considera que no se aprecian indicios de infracción de la LDC ni del TFUE.

SEGUNDO. - Valoración de la Sala de Competencia

Se analiza en este expediente una posible conducta anticompetitiva en relación a las licitaciones convocadas para la contratación de **servicios de recuentos electorales** y difusión de los escrutinios provisionales en elecciones convocadas en España. Se consideran las convocatorias de elecciones generales, locales y al Parlamento Europeo autonómicas y para las ciudades de Ceuta y Melilla por las correspondientes administraciones autonómicas.

El **período** analizado comprende desde el año 2015 hasta mayo de 2019.

La principal norma que regula la prestación de los servicios de recuentos electorales y difusión de los escrutinios provisionales es la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (**LOREG**).

La práctica totalidad de las Administraciones Públicas opta por externalizar la prestación de dichos servicios en operadores privados debido a su alta complejidad técnica, siendo la única excepción la Comunidad Autónoma de La Rioja, que lo desarrolla con medios propios, habiendo planteado también la Comunidad Autónoma del País Vasco hacerlo con medios propios a partir de 2020. Por ello es también aplicable la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que derogó el Real Decreto Legislativo 3/2011, de

⁵³ De acuerdo con los artículos 5.1.c) y 20.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC) y el artículo 14.1.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (**LCSP**) y su normativa de desarrollo, el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

A. Los convenios entre administraciones

Hasta el año 2015 existía un acuerdo entre la AGE y las CCAA cuyo contenido se limitaba al préstamo de material y la designación de un representante común en el que el Ministerio de Interior asumía gran parte de los gastos compartidos.

A partir de mayo de 2015 el objetivo de los convenios se amplió de forma que en el Pliego de Prescripciones Técnicas (**PPT**) del Ministerio se estableció que si adjudicatario del concurso lo fuese también de otros procesos electorales, debería hacerse uso de la infraestructura y sistemas de comunicación para la captura y tratamiento de los resultados, sin coste para las CCAA.

El contrato fue adjudicado a INDRA SISTEMAS y 10 de las 12 CCAA de régimen general que contrataron este servicio para las elecciones del 24 de mayo de 2015 **lo hicieron por procedimiento negociado sin publicidad, invitando a presentar oferta exclusivamente a la citada empresa.**

Diversos informes técnicos de distintas Administraciones Autonómicas entendieron que sólo el mismo adjudicatario podía garantizar las condiciones del convenio con la AGE.

El art. 170 de la LCSP estipula que:

"los contratos que celebren las Administraciones Públicas podrán adjudicarse mediante procedimiento negociado", apartado d): "cuando, por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado".

Debe recordarse no obstante que el considerando 50 de la Directiva de contratos del sector público establece que **solo las situaciones de exclusividad objetiva** pueden justificar el recurso al procedimiento negociado sin publicación, siempre que **la situación de exclusividad no haya sido creada por el propio poder adjudicador** con vistas al futuro procedimiento de contratación.

Por su parte el Tribunal de Justicia ha establecido que **"una cooperación entre poderes adjudicadores no debe tener el efecto, de conformidad con el principio de igualdad de trato, de favorecer a una empresa privada respecto**

a sus competidores⁵⁴. Llega incluso el Tribunal a afirmar que “A este respecto, es preciso subrayar que, cuando los poderes adjudicadores se proponen organizar una licitación para contratar el mantenimiento, la adaptación o el desarrollo del software adquirido de un operador económico, deben garantizar la transmisión de información suficiente a los candidatos y licitadores potenciales para permitir el desarrollo de una competencia efectiva en el contrato derivado del mantenimiento, de la adaptación o del desarrollo de dicho software”.

Debe recordarse, por tanto, que los convenios entre las administraciones deben establecer los cauces necesarios para garantizar la competencia en los contratos derivados de ellos.

B. Las conductas acaecidas tras la existencia del Acuerdo Marco para las elecciones de 2019 y 2020

En las elecciones generales de abril de 2019 se constató que la oferta presentada por INDRA SOLUCIONES aumentó un 57,87% respecto a la presentada por dicha empresa en las elecciones generales previas del año 2016. También que la oferta presentada por la UTE SCYTL-VECTOR fue escasamente competitiva al ofertar a precio máximo de licitación.

En las elecciones autonómicas de mayo de 2019 se constató que de las 12 licitaciones convocadas 8, fueron adjudicadas a INDRA SOLUCIONES y 4 a la UTE SCYTL-VECTOR. Tan solo en dos de esas licitaciones -Madrid y Navarra- se presentaron las dos empresas. El resultado fue el siguiente:

Adjudicataria	Comunidad	Baja	Adjudicataria	Comunidad	Baja
INDRA SOLUCIONES	Asturias	0,3%	UTE SCYTL-VECTOR	Castilla-La Mancha	0,35%,
	Aragón	2,23%		Castilla-León	0,60%
	Cantabria	0,34%		Valencia	22,67%
	Canarias	34,74%		Extremadura	23,99%
	I. Baleares	23%			
	Madrid	19,24%			
	Murcia	0,08%			
	Navarra	sin baja			

Existen en el expediente correos electrónicos relativos al interés de SCYTL de contactar con INDRA (sin que exista evidencia de que finalmente se produjera, interlocución entre las empresas).

Pese a estos datos, la DC ha recabado en el marco de la información reservada información que pone de manifiesto la existencia de estrategias de las empresas

⁵⁴ SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA de 28 de mayo de 2020, Asunto C-796/18, ECLI:EU:C:2020:395.

que han sido económicamente racionales y no pueden enmarcarse dentro del desarrollo de ninguna conducta anticompetitiva.

La UTE SCYTL-VECTOR alega que no se presentó a determinadas licitaciones por las siguientes causas:

- falta de **capacidad** para afrontar la multitud de procesos electorales coincidentes en 2019;
- falta de **invitación** a presentar oferta en determinadas CCAA en el marco de un procedimiento negociado (supuesto de las CCAA de Castilla-La Mancha y Castilla y León).

En el caso de INDRA SOLUCIONES se alega que la prohibición de compartir infraestructuras con otra administración pública que se incluyó en los pliegos de Extremadura y Valencia desincentivó la presentación de oferta.

Existe un correo electrónico interno de SCYTL de febrero de 2019 en que hace referencia su incapacidad para hacer frente simultáneamente a elecciones generales, locales y al Parlamento Europeo: “[...] nuestra única esperanza es que *Indra presente menos de 10M. Si presenta por 10, y tenemos la mala suerte de que en el desempate nos adjudiquen, pues valoremos.*”

Los correos electrónicos intercambiados entre las empresas de la UTE el 20 de noviembre de 2018: “[...] nos obliga a pensar bien la estrategia comercial. Si queremos seguir presentándonos al grande, hay que ver si nos presentamos a las CCAA (y a cuáles), con el riesgo de "morir de éxito"" e internos de SCYTL de 27 de noviembre de 2018: “Lástima que no podamos ir a coger todas las CCAA” y “No tenemos capacidad para seguirle el juego a INDRA ir a por las 2 grandes (ó 3 si hay adelanto) EU [Unión Europea] y MCPLS [Municipales] y las CCAA (13).”

Nos encontramos ante un mercado transparente por basarse la demanda en convocatorias públicas sucesivas en momentos temporales delimitados.

Además la oferta está compuesta por un limitado número de operadores al haber optado la administración por realizar un Acuerdo Marco o bien contratos negociados. Existen además en los pliegos limitaciones a la competencia que han podido inhibir inadecuadamente la presentación de ofertas y deberían ser revisadas.

A pesar de todo ello, de cuanto antecede no se deduce que exista una estrategia conjunta de las empresas a la hora de presentar sus respectivas ofertas. Como consecuencia de todo lo expuesto, esta Sala considera que no existen indicios de infracción del artículo 1 de la LDC ni del 101 del TFUE.

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

HA RESUELTO

ÚNICO.- No incoar procedimiento sancionador y acordar el archivo de las actuaciones seguidas contra las empresas INDRA SISTEMAS S.A., INDRA SOLUCIONES TECNOLÓGICAS S.L.U., SCYTL SECURE ELECTRONIC VOTING, S.A. y VECTOR SOFTWARE FACTORY, S.L., por considerar que en este expediente no hay indicios de infracción del artículo 1 de la LDC y 101 del TFUE.

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